



KSI.430.5.2024

Nr ewid. 92/2024/P/22/041/KSI

Informacja o wynikach kontroli

UDZIELANIE KONCESJI NA WYDOBYWANIE KOPALIN STAŁYCH I WĘGLOWODORÓW

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska
Paweł Trzaskowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, wrzesień 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji	20
5.2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych	24
5.3. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (tj. koncesji łącznych), a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż	37
5.4. Działania w zakresie stanowienia i stosowania przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	42
5.5. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji	52
6. Załączniki	65
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	65
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	68
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	82
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	93
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	95

Zdjęcie na okładce:

© Grzegorz Polak – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej;
DGK	Departament Geologii i Koncesji Geologicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska;
dyrektywa 2011/92/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26, z 28.01.2012, s. 1);
GDOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
GGK	Główny Geolog Kraju;
KE	Komisja Europejska;
komunikat nr 23 MF	komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).
koncesja	decyzja administracyjna uprawniająca do wykonywania przez koncesjonariusza ściśle określonej działalności gospodarczej w sposób i na warunkach określonych w przepisach prawa, których przestrzeganie podlega kontroli organu wydającego koncesję; koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny (źródło: „Gazeta Prawna”);
koncesja łączna	koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż;
kopalina stała	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm.) nie definiuje pojęcia kopaliny stałej, dlatego na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że kopaliną stałą są następujące rodzaje kopaliny: węgle brunatne, węgle kamienne – tzw. kopaliny energetyczne, kopaliny metaliczne (rudę cynku i ołowiu, rudę miedzi i srebra, rudę molibden-wolfram-miedziowe), kopaliny chemiczne (do których należą baryty, fluoryt, siarka, sole potasowo-magnezowe, sól kamienna), a także kopaliny skalne, do których zalicza się: bentonity i ropy bentonitowe, dolomity, gipsy i anhydryty, gliny ceramiczne, gliny ogniotrwałe, kamienie łamane i bloczne, krede, kwarcyty ogniotrwałe, kwarc żyłowy, magnezyty, piaski, piaski i żwiry, surowce ilaste, surowce kaolinowe, surowce skaleniowe, surowce szklarskie, torf, wapienie i margle przemysłu; wymienione rodzaje kopaliny są zgodne z metodologią podziału kopaliny stosowaną przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, w „Bilansie zasobów złóż kopaliny w Polsce wg stanu na 31.XII.2023 r.”;
kopalina wydobyta	kopalina wydobyta to całość kopaliny odłączonej od złoża (art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze);
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572);

ksh	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18);
Minister	Minister Środowiska od 1 stycznia 2012 r. do 14 listopada 2019 r., Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r., Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r.;
Ministerstwo	Ministerstwo Środowiska od 1 stycznia 2012 r. do 14 listopada 2019 r., Ministerstwo Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r.;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
obszar górniczy	przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze);
OUG	Okręgowy Urząd Górniczy ¹
PIG-PIB	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie;
przedsiębiorca	przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą (art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze);
rejestr obszarów górniczych	rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, stanowiący szczegółową ewidencję wszystkich obszarów górniczych wyznaczonych w Polsce; rejestr ten prowadzi państwowa służba geologiczna;
rozporządzenie w sprawie rejestru obszarów górniczych	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1469);
RP	Rzeczpospolita Polska;
teren górniczy	przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze);
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
UE	Unia Europejska;
UM	Urząd Marszałkowski ² .
SP	Starostwo Powiatowe ³ .
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);

¹ Nazwa własna.

² Nazwa własna.

³ Nazwa własna.

ustawa uioś	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.);
ustawa o swobodzie działalności gospodarczej	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.;
ustawa Pgg	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm.);
ustawa – Prawo przedsiębiorców	ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.), weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2018 r.;
ustawa zPgg	ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563, ze zm.) – ustawa weszła w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r.;
węglowodory	węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca (art. 6 ust. 1 pkt 16 ustawy Pgg);
zakład górniczy	wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych 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 górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (art. 6 ust. 1 pkt 18 ustawy Pgg);
złoże kopaliny	naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą (art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy Pgg).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów było prawidłowe?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przyjęte do realizacji warunki kadrowo-organizacyjne zapewniły sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji?
2. Czy postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów były prowadzone rzetelnie i zgodnie z przepisami?
3. Czy ustanowiono skuteczne mechanizmy monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska; 7 urzędów marszałkowskich; 14 starostw powiatowych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do 4 sierpnia 2023 r.

Koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin jest istotnym zadaniem organów administracji publicznej. System koncesji od strony organizacyjno-prawnej powinien zapewniać racjonalną gospodarkę surowcami, a przede wszystkim ochronę złóż kopalin.

Ustawa Pgg nie definiuje pojęcia kopaliny, wskazuje natomiast, co nie jest kopaliną – kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek (art. 5 ust. 1).

Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że kopaliną stałą są następujące rodzaje kopalin: węgle brunatne, węgle kamienne – tzw. kopaliny energetyczne; kopaliny metaliczne (rudę cynku i ołowiu, rudę miedzi i srebra, rudę molibden-wolfram-miedziowe), kopaliny chemiczne (do których należą baryty, fluoryt, siarka, sole potasowo-magnezowe, sól kamienna), a także kopaliny skalne, do których zalicza się: bentonity i iły bentonitowe, dolomity, gipsy i anhydryty, gliny ceramiczne, gliny ogniotrwałe, kamienie łamane i bloczne, krede, kwarcyty ogniotrwałe, kwarc żyłowy, magnezyty, piaski, piaski i żwiry, surowce ilaste, surowce kaolinowe, surowce skaleninowe, surowce szklarskie, torf, wapienie i margle przemysłu. Wyszczególnione powyżej rodzaje kopalin są zgodne z metodologią podziału kopalin stosowaną przez PIG-PIB w „Bilansie zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.XII.2023 r.”⁴. Węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca (art. 6 ust. 1 pkt 16 ustawy Pgg).

Minister właściwy ds. środowiska, marszałkowie województw oraz starostowie to organy administracji geologicznej (art. 156 ust. 1 ustawy Pgg). Do zakresu działania tych organów należy wykonywanie określonych zadań (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej), w szczególności polegających na podejmowaniu rozstrzygnięć oraz wykonywaniu innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielaniu koncesji, a także na kontroli i nadzorze nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych (art. 158 ustawy Pgg).

Z danych PIG-PIB⁵ wynika, że na terenie 5 z 7 objętych kontrolą NIK województw znajdują się surowce energetyczne w następującej ilości:

- województwo lubelskie – ropa naftowa (1 złożo), gaz ziemny (9 złóż), węgiel kamienny (11 złóż, w tym 3 zagospodarowane), węgiel brunatny (2 złoża, żadne z nich nie jest zagospodarowane);
- województwo lubuskie – ropa naftowa (19 złóż, w tym 11 zagospodarowanych), gaz ziemny (23 złoża, w tym 12 zagospodarowanych), węgiel brunatny (21 złóż, w tym 2 zagospodarowane);
- województwo łódzkie – ropa naftowa (1 złożo niezagospodarowane), gaz ziemny (1 złożo niezagospodarowane), węgiel brunatny (9 złóż, w tym 2 zagospodarowane);
- województwo mazowieckie – gaz ziemny (1 złożo niezagospodarowane), węgiel brunatny (4 złoża, żadne z nich nie jest zagospodarowane);
- województwo wielkopolskie – ropa naftowa (5 złóż, w tym 2 zagospodarowane), gaz ziemny (65 złóż, w tym 35 zagospodarowane), węgiel brunatny (31 złóż, w tym 4 zagospodarowane).

W Polsce kopaliną masowo eksploatowaną oraz powszechnie i równomiernie występującą na terenie całego kraju są piaski i żwiry. Z danych GUS za 2023 r.⁶ wynika, że liczba udokumentowanych geologicznie złóż piasków i żwirów wynosi 10 999, w tym zagospodarowanych – 3674, podczas gdy liczby udokumentowanych złóż gazu ziemnego, węgla kamiennego i węgla brunatnego wynoszą odpowiednio:

⁴ Wykonanym w PIG-PIB, jako zadanie państwowej służby geologicznej. Bilans ten został zaakceptowany przez Ministra pismem z 24 czerwca 2024 r., znak: DGL-WSG.741.89.2024.BM.

⁵ Dane przedłożone na potrzeby niniejszej kontroli.

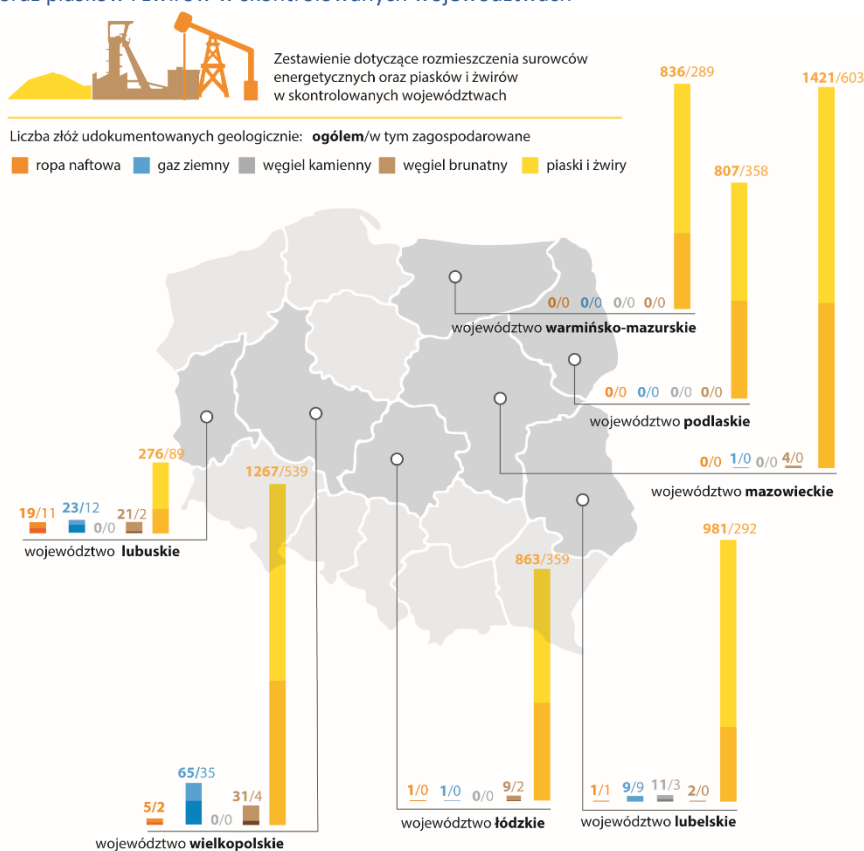
⁶ „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2023”, str. 100.

321, 163, 91, w tym zagospodarowanych: 199 (gaz ziemny), 47 (węgiel kamienny), 6 (węgiel brunatny). Zasobność w piaski i żwiry w wybranych do kontroli województwach przedstawia się następująco: lubelskie – 981 złóż (w tym 292 zagospodarowane); lubuskie – 276 złóż (w tym 89 zagospodarowanych); łódzkie – 863 złóż (w tym 359 zagospodarowanych); mazowieckie – 1421 złóż (w tym 603 zagospodarowane); podlaskie – 807 złóż (w tym 358 zagospodarowanych); warmińsko-mazurskie – 836 złóż (w tym 289 zagospodarowanych); wielkopolskie – 1 267 złóż (w tym 539 zagospodarowanych)⁷.

Piaski oraz żwir i kruszywo to równocześnie kopalina najczęściej eksploatowana bez wymaganej koncesji. Niestety w społeczeństwie obserwuje się małą świadomość konsekwencji prowadzenia działalności wydobywczej z pominięciem przepisów prawa. Tymczasem nieprawidłowa eksploatacja powoduje straty w bilansie zasobów naturalnych państwa, niekontrolowane użytkowanie i degradację gruntów, tworzenie warunków do nielegalnego składowania odpadów, niewykonywanie obowiązków w zakresie rekultywacji. Eksploatacja bez wymaganej koncesji może również doprowadzić do nieodwracalnych przekształceń środowiskowych, powstania potencjalnego zagrożenia dla osób dokonujących poboru kopaliny oraz osób postronnych, w związku z częstym pomijaniem zasad bezpieczeństwa, a także zmniejszenia dochodów budżetu państwa i powstania tzw. szarej strefy zatrudnienia. Od 1 stycznia 2015 r. – zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 ustawy Pgg – organy nadzoru górniczego są właściwe do ustalania opłaty podwyższonej w przypadku działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego (albo podlegającego zgłoszeniu) projektu robót geologicznych, w zakresie niezastrzeżonym dla ministra właściwego ds. środowiska.

Infografika nr 1

Zestawienie dotyczące rozmieszczenia surowców energetycznych oraz piasków i żwirów w skontrolowanych województwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

⁷ Źródło – dane PIG-PIB, przedłożone na potrzeby kontroli NIK.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Uzasadnieniem do przeprowadzenia kontroli były dotychczasowe ustalenia kontroli NIK, które wykazały istotne nieprawidłowości w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin⁸. Ponadto posłowie na Sejm RP zwrócili się do Prezesa NIK o przeprowadzenie kontroli dotyczącej decyzji Ministra, na mocy której przedłużono do 27 kwietnia 2044 r. termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”.

⁸ W 2010 r. NIK oceniła negatywnie starostów jako organy koncesyjne dla działalności wydobywczej kopalin pospolitych. Podstawą tej oceny były nieprawidłowości, polegające m.in. na wydawaniu decyzji koncesyjnych niespełniających wymogów ustawowych (P/09/158/LOL). Przeprowadzona na przełomie lat 2012–2013 kontrola w Ministerstwie wykazała, że nierzetelnie i przewlekłe prowadzone były przez Ministra postępowania administracyjne w sprawie udzielenia (zmiany, przeniesienia) koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego (P/12/186/LWR). Z kolei w 2017 r. NIK oceniła negatywnie działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw środowiska w zakresie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie zarówno złóż miedzi, jak i węglowodorów – w tym gazu łupkowego (I/16/001/KGP).

2. OCENA OGÓLNA

Niezapewnienie przez organy administracji geologicznej prawidłowej realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowaniem warunków ich realizacji

Organy administracji geologicznej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowaniem warunków ich realizacji.

Minister, 5 z 7 skontrolowanych marszałków województw oraz 11 z 14 skontrolowanych starostów prowadzili postępowania o udzielenie, zmianę, przeniesienie, cofnięcie i wygaszenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, w tym ustawy Pgg, k.p.a, ustawy uioś oraz rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych.

Z naruszeniem przepisów prawa (ustawy Pgg, k.p.a., ustawy uioś) Minister przeprowadził 2 postępowania o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji oraz 2 postępowania o wygaśnięcie w części koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”.

Nieprawidłowe działania Ministra w ramach postępowań dotyczących ww. koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” doprowadziły do złożenia przez Republikę Czeską skargi do KE, a następnie do TSUE. Skarga ta została wycofana przez stronę czeską po przekazaniu przez RP na rzecz Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej kwoty w wysokości równoważnej 10 mln euro oraz na rzecz Kraju Libereckiego w Czechach kwoty w wysokości równoważnej 25 mln euro, co stanowiło ogółem równowartość 160,7 mln zł. Ponadto w następstwie postanowienia Wiceprezes TSUE o nałożeniu na Polskę okresowej kary pieniężnej KE 5-krotnie dokonała potrącenia ze środków przekazywanych Polsce w ramach refundacji wydatków łącznie 68,6 mln euro.

NIK ocenia negatywnie dopuszczenie przez Ministra do przekazania pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy Pgg, który zawierał m.in. przepisy niezgodne z prawem UE. Na niezgodność z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – wskazała KE oraz Rzecznik Generalny TSUE.

NIK ocenia negatywnie wydanie przez Ministra (w okresie obowiązywania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś⁹) 25 decyzji o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego, bez poprzedzających ich ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ocenę taką uzasadnia niezastosowanie przez organ koncesyjny przy wydaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Należy przy tym zauważyć, że organ koncesyjny uznał niezgodność art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś z prawem UE występując (w 2021 r., tj. po niespełna 3 latach jego obowiązywania) o jego usunięcie z obrotu prawnego. Wyłączenie – na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś – konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną w ustawie Pgg, na co wskazano już w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej ten przepis. Ponadto organ koncesyjny, wydłużając (w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś) termin obowiązywania 4 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, dokonał również innych zmian mających wpływ na zakres koncesji, mimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie terminu

⁹ Przepis wszedł w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r. i został uchylony z dniem 20 lipca 2021 r.

obowiązywania koncesji, bez dokonywania zmian mających wpływ na ich zakres.

NIK negatywnie ocenia również prowadzenie przez Ministra postępowań administracyjnych dotyczących udzielania koncesji łącznych i koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złożeń z uwagi na stwierdzone przypadki prowadzenia tych postępowań w sposób przewlekły, bez uzgodnienia z organami administracji morskiej, a także nieokreślenia w koncesjach szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego. Ponadto prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego – wskazanego w delegacji ustawowej zawartej w art. 49a ust. 18 ustawy Pgg – podjęto w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie przez Radę Ministrów przed upływem terminu, w którym dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie straciło moc.

Organy koncesyjne nieprawidłowo monitorowały realizację warunków udzielonych koncesji w latach 2018-2023¹⁰, gdyż nie posiadały skutecznych mechanizmów kontroli w zakresie egzekwowania terminowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych oraz weryfikowania rzetelności wykazywanych przez nich danych. Nie realizowały również zadania polegającego na kontroli warunków udzielonych koncesji lub realizowały to zadanie w ograniczonym zakresie. Organy koncesyjne nie wzywały przedsiębiorców do usunięcia naruszeń warunków koncesji. Kontrola wykazała przypadki zaniechania wydania – w trybie art. 138 ustawy Pgg – decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. Tylko w 7 z 22 skontrolowanych jednostek organy koncesyjne zapewniły opracowanie procedur kontroli przedsiębiorców i udostępnienie schematu tych procedur w BIP urzędów je obsługujących (w 10 skontrolowanych jednostkach procedury te opracowano i udostępniono ich schemat dopiero w trakcie kontroli NIK, a w pozostałych 5 jednostkach nie zapewniono opracowania przedmiotowych procedur).

Na niezapewnienie przez organy administracji geologicznej prawidłowej realizacji zadań w obszarze udzielania koncesji wskazują również stwierdzone przypadki¹¹ zamieszczenia w BIP decyzji o udzieleniu koncesji z naruszeniem terminu określonego w art. 72 ust. 6 ustawy uioś lub nieopublikowania takiej decyzji w BIP, ani w publicznie dostępnym wykazie danych urzędu obsługującego organ koncesyjny; a także przypadki¹² nieprzekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych lub przekazania tych dokumentów z przekroczeniem obowiązującego 14-dniowego terminu.

Minister oraz 4 starostów dopiero w trakcie kontroli NIK zamieścili w BIP – na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ koncesyjny – szczegółową informację o warunkach uzyskania koncesji. W przypadku 1 starosty obowiązek ten nie został zrealizowany.

Minister nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych. W latach 2018–2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników oraz nie powstrzymano nadmiernej fluktuacji kadr. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że miało to wpływ na powstanie nieprawidłowości w postępowaniach koncesyjnych, w szczególności polegających na udzielaniu koncesji z naruszeniem przepisów ustawy Pgg oraz k.p.a.

¹⁰ Do dnia zakończenia kontroli w jednostkach.

¹¹ W 6 z 22 skontrolowanych jednostek.

¹² W 12 z 22 skontrolowanych jednostek.

W latach 2019–2020 wystąpiły krótkie okresy wykonywania zadań administracji geologicznej przez Ministra samodzielnie, tj. bez pomocy GKG. Wszyscy objęci kontrolą marszałkowie województw realizowali zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologów wojewódzkich. Tylko 4 z 14 skontrolowanych starostów realizowało¹³ zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologów powiatowych. Dwóch starostów powołało geologów powiatowych w trakcie kontroli NIK. Pozostałych 8 starostów nie realizowało¹⁴ zadań organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, mimo że art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Pgg jednoznacznie wskazuje, że starosta wykonuje zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego.

W 9 jednostkach stwierdzono naruszenie procedur kontroli zarządczej ustanowionych w tych jednostkach w obszarze realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji.

Stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym ustalenia nieefektywnych i nieadekwatnych mechanizmów kontroli w obszarze udzielania koncesji i monitorowania warunków ich realizacji.

¹³ Do dnia zakończenia kontroli w starostwach powiatowych.

¹⁴ Na dzień zakończenia kontroli w starostwach powiatowych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań koncesyjnych przez Ministra, marszałków województw i starostów

Minister, 5 z 7 skontrolowanych marszałków województw oraz 11 z 14 skontrolowanych starostów prowadzili postępowania o udzielenie, zmianę, przeniesienie, cofnięcie i wygaszenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, w tym ustawy Pgg, k.p.a., ustawy uioś oraz rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: prowadzeniu postępowań w sposób przewlekły; udzielaniu koncesji na podstawie niekompletnych wniosków; niewskazaniu w decyzjach o udzieleniu koncesji terminu rozpoczęcia działalności wydobywczej; wskazaniu w decyzjach koncesyjnych informacji nieprawidłowych, w tym niezgodnych ze stanem faktycznym; niewydaniu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania; niezawieszeniu postępowania mimo oczekiwania organu koncesyjnego na rozstrzygnięcie sądu; ustanowieniu obszaru górniczego na terenie działek objętych zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych (jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych); wydaniu decyzji o przeniesieniu koncesji bez uprzedniej weryfikacji wysokości środków finansowych wykazanych przez wnioskodawców na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego z wysokością środków finansowych zgromadzonych na ten cel przez dotychczasowych koncesjonariuszy, a także wydaniu decyzji o przeniesieniu koncesji na rzecz innego podmiotu, mimo że wnioskodawcy nie przedłożyli dowodu na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego; niewygaszeniu koncesji pomimo upływu terminu jej ważności.

[str. 26–27, 31–32]

Dokonanie przez Ministra zmian w koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” z naruszeniem przepisów prawa

Minister przeprowadził 2 postępowania o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji oraz 2 postępowania o wygaśnięcie w części koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” z naruszeniem przepisów ustawy Pgg, k.p.a., ustawy uioś. I tak organ koncesyjny:

- wydał 2 decyzje wydłużające obowiązywanie koncesji do 30 kwietnia 2026 r., a następnie do 27 kwietnia 2044 r., na podstawie niekompletnych wniosków oraz z uwzględnieniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która była nieostateczna i zakładała eksploatację złoża węgla brunatnego „Turów” w okresie innym niż wskazany w decyzjach wydłużających obowiązywanie tej koncesji;
- wydał 2 decyzje wydłużające obowiązywanie koncesji z naruszeniem przepisów ustawy Pgg (m.in. art. 24 ust. 1 pkt 2¹⁵ i pkt 6, art. 23 ust. 1 pkt 2, art. 41 ust. 3 oraz k.p.a. (m.in. art. 36 § 1));
- wydał 2 decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji w części pomimo braku podstawy prawnej do ich wydania;
- nie zawiadomił o niezakończonym postępowaniu administracyjnym zakończonego wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie w części koncesji, w formie publicznego obwieszczenia;
- przekazał Republice Czeskiej treść decyzji wydłużającej termin obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. dopiero po upływie blisko 5 miesięcy od sformułowania przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie.

[str. 52–54]

¹⁵ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., tj.: „We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca.”.

**Finansowe skutki
wniesienia skargi
przez Republikę
Czeską do KE i TSUE**

Przekazanie Republice Czeskiej decyzji wydłużającej do 30 kwietnia 2026 r. termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” dopiero po prawie 5 miesiącach od sformułowania przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie stanowiło jeden z zarzutów, na których Republika Czeska oparła wniesioną do KE i TSUE skargę przeciw RP. Jakkolwiek strona czeska wycofała skargę i zawarła z rządem RP umowę, to strona polska przekazała na rzecz Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej łączną kwotę w wysokości równoważnej 10 mln euro, oraz na rzecz Kraju Libereckiego w Czechach łączną kwotę w wysokości równoważnej 25 mln euro, co stanowiło równowartość 160,7 mln zł. Ponadto w następstwie postanowienia Wiceprezes TSUE o nałożeniu na Polskę okresowej kary pieniężnej KE dokonała 5 potrąceń środków przekazywanych Polsce w ramach refundacji wydatków łącznie na kwotę 68,6 mln euro. [str. 54]

**Przekazanie
pod obrady Stałego
Komitetu Rady
Ministrów i Rady
Ministrów projektu
ustawy, który zawierał
przepisy niezgodne
z prawem UE**

Minister dopuścił do przekazania pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy Pgg, który zawierał m.in. przepisy niezgodne z prawem UE. Na niezgodność z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE przepisu wprowadzonego do porządku prawnego – umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – wskazała KE w uzasadnionej opinii. Także Rzecznik Generalny TSUE w opinii wydanej w sprawie zawisłej przed TSUE (w sprawie toczącej się z powództwa Republiki Czeskiej przeciw RP) wskazał, że przepis art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k ustawy uioś stanowił naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE. Ponadto przedmiotowy projekt ustawy został przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, i obrady Rady Ministrów, bez wymaganej – zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska – akceptacji Ministra. [str. 45–48]

**Niezastosowanie
zasady pierwszeństwa
prawa UE przed
prawem krajowym**

W okresie obowiązywania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś¹⁶ Minister wydał 25 decyzji o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego, bez poprzedzających ich ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W żadnej z 25 decyzji zmieniających koncesje nie wskazano jednak, że ich zmiana nastąpiła bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. w trybie art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś. NIK ocenia negatywnie wydanie decyzji, o których wyżej mowa, w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś, ponieważ organ koncesyjny nie zastosował przy wydaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Tym samym nie zastosował ww. przepisów dyrektywy 2011/92/UE, które jednoznacznie wskazywały, że przedsięwzięcia takie jak te, dla których zostały wydane przedmiotowe decyzje zmieniające koncesje, mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko. Podkreślenia wymaga, że organ koncesyjny uznał niezgodność art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś z prawem UE, występując (w 2021 r., tj. po niespełna 3 latach jego obowiązywania) o jego usunięcie z obrotu prawnego. [str. 47–48]

**Nierówne traktowanie
przedsiębiorców
na skutek wyłączenia
konieczności
uzyskania decyzji
o środowiskowych
uwarunkowaniach**

Wyłączenie – na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś – konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną w ustawie Pgg, na co wskazano już w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej ten przepis. Przedsiębiorcy, na wniosek których przedłużono – na podstawie art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k ustawy uioś – termin obowiązywania 25 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego, byli zwolnieni z wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji, gdy obowiązek ten dotyczył przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na wydobywanie kopalin innych niż węgiel kamienny, węgiel brunatny i siarka rodzima. Podkreślenia wymaga, że organ

¹⁶ Przepis wszedł w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r. i został uchylony z dniem 20 lipca 2021 r.

Przypadki udzielenia przez marszałków województw i starostów koncesji na podstawie niekompletnych wniosków

koncesyjny, wydłużając na podstawie ww. przepisu termin obowiązywania 4 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, dokonał również innych zmian mających wpływ na zakres koncesji, mimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, bez dokonywania zmian mających wpływ na ich zakres. [str. 48]

W 3 UM wnioski, na podstawie których udzielono koncesji na wydobywanie kopalin stałych, zostały rozpatrzone w oparciu o niepełne dane dotyczące środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 4 ustawy Pgg¹⁷. Przypadki rozpatrzenia wniosków w oparciu o niepełne dane stwierdzono również w 5 SP, tj. nie wskazano we wnioskach przewidywanego sposobu prowadzenia ruchu zakładu górniczego (o którym mowa w art. 26 ust. 4 ustawy Pgg) oraz nie uwzględniono aktualnego prawa wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach której miała odbywać się zamierzona działalność (art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg¹⁸). Ponadto 1 ze starostów udzielał koncesji oraz wydawał decyzje o ich wygaszeniu na podstawie wniosków, do których nie załączono dowodów uiszczenia opłaty skarbowej, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹⁹. [str. 32–33]

Większość skontrolowanych UM i SP prowadziło postępowania o zmianę, przeniesienie, cofnięcie i wygaszenie koncesji zgodnie z przepisami ustawy Pgg i k.p.a.

W 6 z 7 UM oraz w 11 z 14 SP poddanych kontroli każde z objętych szczegółowym badaniem postępowań o zmianę, przeniesienie lub wygaszenie koncesji przeprowadzono na wniosek podmiotu; każdy z wniosków zawierał elementy określone w ustawie Pgg. Do każdego z wniosków dołączono m.in. dowody wniesienia opłaty skarbowej. We wszystkich przypadkach organy koncesyjne wydały decyzje zgodne ze złożonymi wnioskami; w decyzjach zawarto elementy określone w ustawie Pgg i k.p.a. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku postępowań prowadzonych przez 4 jednostki²⁰ i polegały one m.in. na: prowadzeniu przez organ koncesyjny postępowań o przeniesienie, zmianę udzielonej koncesji w sposób przewlekły i z naruszeniem przepisów k.p.a.; dokonywaniu rozstrzygnięć i wydawaniu decyzji o przeniesieniu koncesji bez uprzedniej weryfikacji wysokości środków finansowych wykazanych przez wnioskodawców na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego z wysokością środków finansowych zgromadzonych na ten cel przez dotychczasowych koncesjonariuszy; wydawaniu decyzji o przeniesieniu koncesji na rzecz innego podmiotu, mimo że wnioskodawcy nie przedłożyli dowodu na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego; niewygaszeniu koncesji pomimo upływu terminu jej ważności. [str. 34]

Odmowy udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych

W 6 UM wydano decyzje o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Odmowy udzielenia koncesji nastąpiły na podstawie przesłanek określonych w art. 29 ustawy Pgg. Tylko w 1 UM stwierdzono, że w 1 z 2 skontrolowanych postępowań zakończonych odmową udzielenia koncesji na

¹⁷ W brzmieniu obowiązującym do 27 października 2023 r., tj. „We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności”. Z dniem 28 października 2023 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy Pgg oraz niektórych innych ustaw, która zmieniła brzmienie art. 24 ust. 1 pkt 4 na: „We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się: środki, w szczególności finansowe i techniczne, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności”. Tym samym ustawodawca dookreślił sposób dokumentowania przez przedsiębiorców środków w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.

¹⁸ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., tj. „We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca”.

¹⁹ Dz. U. poz. 1330. Wysokość opłaty za udzielenie koncesji, o których mowa w niniejszej informacji, została określona w cz. III pkt 44 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2111).

²⁰ 1 UM i 3 SP.

**Nieprawidłowe
prowadzenie
postępowań
dotyczących koncesji
łącznych i koncesji na
wydobycie
węglowodórów ze złóż**

wydobywanie kopalin ze złóż strony nie zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a. [str. 37–38]

Minister nie zapewnił prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących udzielania koncesji łącznych i koncesji na wydobywanie węglowodórów ze złóż gdyż: prowadził w sposób przewlekły większość objętych kontrolą postępowań koncesyjnych zakończonych udzieleniem koncesji lub wydaniem decyzji inwestycyjnej oraz większość objętych kontrolą postępowań kwalifikacyjnych zakończonych pozytywną oceną; nie zawiadamiał stron o przyczynach niezakończonych sprawy w terminie; udzielił 2 koncesji łącznych bez uzgodnienia z organami administracji morskiej; nie określił w żadnej ze zbadanych koncesji szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego. Powyższymi działaniami Minister naruszył zarówno przepisy ustawy Pgg, jak i przepisy k.p.a. Prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego – wskazanego w delegacji ustawowej zawartej w art. 49a ust. 18 ustawy Pgg – podjęto w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie przez Radę Ministrów przed upływem terminu, w którym dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie straciło moc. [str. 43–44]

**Nieprawidłowe
monitorowanie
warunków
udzielonych koncesji**

Organy koncesyjne nieprawidłowo monitorowały realizację warunków udzielonych koncesji w latach 2018-2023²¹. Trzy organy koncesyjne nie ustanowiły skutecznych mechanizmów egzekwowania terminowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych, jak również mechanizmów weryfikowania rzetelności wykazywanych przez przedsiębiorców danych. Brak działań w celu wyegzekwowania realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych wykazano w 6 jednostkach.

Minister, marszałkowie województw oraz starostowie, jako organy administracji geologicznej, nie realizowali zadania polegającego na kontroli warunków udzielonych koncesji lub realizowali to zadanie w ograniczonym zakresie. Stwierdzono, że 11 z 22 skontrolowanych organów administracji geologicznej (tj. 50 %) nie przeprowadzało kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji lub ograniczało działalność kontrolną do kontroli doraźnych. Niepodejmowanie kontroli lub ich realizację w ograniczonym zakresie organy koncesyjne wyjaśniały brakiem przygotowania kadrowego i technicznego, i równocześnie wskazywały na właściwość i uprawnienia okręgowego urzędu górniczego do kontroli i nadzoru nad wydobywaniem kopalin ze złóż. Zdaniem NIK organy koncesyjne odstępując od kontroli, zmniejszając ich liczbę, a także ograniczając działalność kontrolną wyłącznie do kontroli doraźnych (realizowanych najczęściej w związku z informacjami o naruszeniu warunków koncesji), pozbawiały się informacji czy przedsiębiorca, który uzyskał koncesję, prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami. Biorąc jednak pod uwagę ustawowe uprawnienia okręgowych urzędów górniczych w zakresie nadzoru i kontroli nad wydobywaniem kopalin ze złóż zasadnym jest – w opinii NIK – określenie w ustawie Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji oraz wykorzystania wyników tych kontroli. [str. 56–57, 64–64]

²¹ Do dnia zakończenia kontroli w jednostkach.

**Działania organów
koncesyjnych w trybie
art. 37 ust. 1, art. 138
i art. 139 ustawy Pgg**

W 7 jednostkach stwierdzono 17 przypadków zaniechania przez organ koncesyjny wezwania przedsiębiorcy – w trybie art. 37 ust. 1 ustawy Pgg – do usunięcia naruszeń warunków koncesji stwierdzonych w wyniku przeprowadzonej kontroli lub w związku z otrzymanym z okręgowego urzędu górniczego zawiadomieniem o naruszeniu warunków koncesji albo w wyniku stwierdzenia nieprawidłowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych.

W związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie i w odpowiedniej wysokości 15 organów koncesyjnych określiło – w drodze 287 decyzji – wysokość należnych opłat łącznie na 49 223,2 tys. zł. W 5 organach koncesyjnych stwierdzono przypadki zaniechania wydania – w trybie art. 138 ustawy Pgg – decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. Zdaniem NIK każdy przypadek zaniechania wydania przez organ koncesyjny decyzji określającej wysokość opłaty eksploatacyjnej jest działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 138 ustawy Pgg.

W 7 jednostkach, w wyniku stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, organy koncesyjne wydały – na podstawie art. 139 ustawy Pgg – łącznie 11 decyzji w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej w łącznej wysokości 249,2 tys. zł. [str. 59–62]

**Nieopracowanie
procedur kontroli
przedsiębiorców**

Tylko w 7 z 22 skontrolowanych jednostek organy koncesyjne zapewniły opracowanie procedur kontroli przedsiębiorców i udostępnienie schematu tych procedur w BIP obsługujących je urzędów. W 10 jednostkach procedury kontroli przedsiębiorców opracowano i udostępniono ich schemat w BIP dopiero w trakcie kontroli NIK. W pozostałych 5 jednostkach organy koncesyjne nie zapewniły opracowania procedur kontroli przedsiębiorców i udostępnienia schematu tych procedur w BIP obsługujących je urzędów, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców (od 30 kwietnia 2018 r.), a poprzednio – z art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²². [str. 56]

**Nieprawidłowe
udostępnianie
decyzji koncesyjnych**

Na niezapewnienie przez organy administracji geologicznej prawidłowej realizacji zadań w obszarze udzielania koncesji wskazują również stwierdzone przypadki:

- zamieszczenia w BIP decyzji o udzieleniu koncesji z naruszeniem terminu określonego w art. 72 ust. 6 ustawy uioś lub nieopublikowania ich w BIP ani w publicznie dostępnym wykazie danych urzędu obsługującego organ koncesyjny (w 6 z 22 skontrolowanych jednostek);
- nieprzekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych lub przekazania tych dokumentów z przekroczeniem terminu 14-dniowego określonego w § 5 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych, a także przekazania tych dokumentów w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnej (w 12 jednostkach).

Ponadto Minister oraz 4 starostów dopiero w trakcie kontroli NIK zamieścili w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ koncesyjny, szczegółową informację o warunkach uzyskania koncesji. W przypadku 1 starosty obowiązek ten nie został zrealizowany. [str. 38–39]

²² Ustawa utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2018 r.

Pozyskiwanie przez organy koncesyjne informacji o podejrzeniu eksploatacji kopaliny bez wymaganej koncesji, w tym nieprawidłowe działania organów koncesyjnych w związku z pozyskanymi informacjami

Do 15 z 22 poddanych kontroli organów koncesyjnych wpływały informacje o podejrzeniu eksploatacji kopaliny bez wymaganej koncesji. W okresie objętym kontrolą łącznie wpłynęło 67 takich informacji. Zostały one złożone przez osoby fizyczne, inne organy (np. przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, powiatowego inspektora nadzoru budowanego, syndyka masy upadłościowej, naczelnika urzędu skarbowego) lub anonimowo. W 5 jednostkach wykazano – w ramach własnych działań – łącznie 7 przypadków podejrzenia nielegalnej eksploatacji kopaliny. Otrzymane informacje o podejrzeniu eksploatacji kopaliny bez wymaganej koncesji organy koncesyjne przekazywały do organów nadzoru górniczego jako organów właściwych w sprawie wykonywania działalności bez wymaganej koncesji. W 2 jednostkach stwierdzono jednak przypadki nieprzekazania informacji o podejrzeniu eksploatacji bez wymaganej koncesji do właściwego organu nadzoru górniczego. [str. 65]

Działania organów nadzoru górniczego w związku z informacjami o nielegalnej eksploatacji

Z pozyskanych z Wyższego Urzędu Górniczego informacji o wynikach działań organów nadzoru górniczego w latach 2018-2022 (do 30 czerwca) na terenie 7 objętych kontrolą województw wynika, że liczba zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny wyniosła ogółem 676, z czego tylko w 18 przypadkach (tj. 2,7 %) były to informacje własne urzędu górniczego, a pozostałe 658 zgłoszeń pochodziło ze źródeł zewnętrznych. W związku z powyższymi informacjami okręgowe urzędy górnicze wszczęły 321 postępowań w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej, które zakończyły się wydaniem 228 decyzji łącznie na 55 879,4 tys. zł. Od 93 decyzji w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej strony odwołały się. W wyniku rozpatrzenia odwołań w mocy pozostało 36 decyzji. [str. 67]

Niezapewnienie przygotowania urzędów do realizacji zadań objętych kontrolą

Minister nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu (ministerstwa) do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz z opracowywaniem projektów aktów prawnych. W latach 2018–2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników oraz nie powstrzymano nadmiernej fluktuacji kadr. Kontrola NIK potwierdziła problemy kadrowo-organizacyjne oraz ich wpływ na powstanie nieprawidłowości w postępowaniach koncesyjnych (polegających przede wszystkim na udzielaniu koncesji z naruszeniem przepisów ustawy Pgg oraz k.p.a.).

W latach 2019–2020 wystąpiły krótkie okresy wykonywania zadań administracji geologicznej przez Ministra samodzielnie, tj. bez pomocy GKG. Wszyscy objęci kontrolą marszałkowie województw realizowali zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego. W przypadku UM Województwa Łódzkiego wystąpił krótkotrwały okres, w którym stanowisko geologa wojewódzkiego było nieobsadzone. W UM Województwa Lubelskiego wykazano, że braki kadrowe były przyczyną niepełnego wykonywania zadań organu administracji geologicznej w zakresie kontroli przedsiębiorców.

Niezapewnienie przygotowania urzędów do realizacji zadań objętych kontrolą

Tylko 4 z 14 skontrolowanych starostów realizowało (do dnia zakończenia kontroli w tych jednostkach) zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Dwóch starostów powołało geologów powiatowych w trakcie kontroli NIK. Pozostałych 8 starostów nie realizowało (do dnia zakończenia kontroli w tych jednostkach) zadań organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, mimo że art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Pgg jednoznacznie wskazuje, że starosta wykonuje zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. [str. 22–23]

Naruszenie procedur kontroli zarządczej

W 9 jednostkach stwierdzono naruszenia ustanowionych w tych jednostkach procedur kontroli zarządczej w obszarze realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji – co wskazuje na niezachowanie w tych jednostkach standardu kontroli zarządczej określonego w pkt 6²³ lit. B²⁴ cz. II załącznika do komunikatu nr 23 MF. [str. 24]

²³ „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”.

²⁴ „Cele i zarządzanie ryzykiem”.

4. WNIOSKI

**Wniosek
de lege ferenda
Minister Klimatu
i Środowiska**

**Organy administracji
geologicznej**

W związku z wynikami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji oraz wykorzystania wyników tych kontroli.

W celu zapewnienia prawidłowości działań organów administracji geologicznej w obszarze udzielania, odmowy udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. usprawnienie systemu kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do udzielania, zmiany, wygaszania i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, udzielania koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów, w szczególności w celu zapewnienia:
 - przekazywania do PIG-PIB, prowadzącego rejestr obszarów górniczych, dokumentów stanowiących podstawę dokonania w nim wpisu, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rejestru obszarów górniczych;
 - publikowania w BIP na stronie urzędu obsługującego organ koncesyjny schematu procedur kontroli przedsiębiorców oraz informacji o warunkach uzyskania koncesji;
 - zamieszczania w BIP, w formie obwieszczeń, informacji o decyzjach i innych czynnościach podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań koncesyjnych;
2. usprawnienie systemu kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do monitorowania warunków udzielonych koncesji – w szczególności w celu zapewnienia :
 - zwiększenia liczby kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji;
 - egzekwowania usunięcia przez przedsiębiorców naruszeń warunków koncesji, stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez organ koncesyjny;
 - egzekwowania od przedsiębiorców rzetelnych danych w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę (wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat);
 - wydawania decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku stwierdzenia nieterminowego wniesienia opłaty albo w nieodpowiedniej wysokości;
 - przekazywania informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny właściwemu kompetencyjnie organowi;
 - wyegzekwowania od przedsiębiorców dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego, stosownie do art. 128 ust. 10 ustawy Pgg;
3. zapewnienie prawidłowych warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Warunki kadrowo-organizacyjne udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji

Minister nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji zadań objętych kontrolą

Udzielanie koncesji i ustanawianie użytkowania górniczego oraz monitorowanie wydanych koncesji i pomoc przy monitorowaniu zobowiązań wynikających z zawartych przez Ministra umów o ustanowieniu użytkowania górniczego należało do zakresu działania DGK. W ramach DGK zadania te realizowały 2 wydziały (Wydział Koncesji Geologicznych I (do 31 grudnia 2021 r. Wydział Węglowodorów) oraz Wydział Koncesji Geologicznych II (do 31 grudnia 2021 r. Wydział Kopalin Stałych).

Od 1 stycznia 2018 r. do 7 października 2022r. nie zatrudniono w Ministerstwie wystarczającej liczby pracowników oraz nie powstrzymano nadmiernej fluktuacji kadr. Liczba etatów przypisanych do ww. wydziałów wyniosła od 19 do 22, a średnioroczne zatrudnienie wyniosło od 18 osób (w 2020 r.) do 22 osób (w 2021 r.), jednak przez cały rok pracę świadczyło od 50 % (w 2018 r.) do 79 % (w 2022 r. do 7 października) zatrudnionych pracowników. Średnioroczna liczba wakatów wahała się od 2 (w 2019 r.) do 8 (w 2021 r.). Wg danych przekazanych na 21 czerwca 2022 r. w okresie objętym kontrolą w wydziałach tych zatrudnienie podjęło 14 osób, tj. od 1 (zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r.) do 5 osób (zarówno w 2018 r., jak i w 2021 r.), a zakończyło 15 osób, tj. od 1 (w 2019 r.) do 6 osób (w 2021 r.). Powyższe dane potwierdzają, że w latach 2018–2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników, oraz że występowało zjawisko znacznej fluktuacji kadr.

W ww. okresie GGK kierował do dyrektora generalnego Ministerstwa pisma, w których wnioskował o podjęcie działań zmierzających do przeglądu polityki kadrowej oraz do zwiększenia wynagrodzeń pracowników DGK w związku z „dramatyczną sytuacją kadrową” w tym departamencie – w tym w szczególności w Wydziale Węglowodorów i w Wydziale Kopalin Stałych – która jego zdaniem stwarzała sytuację krytycznego zagrożenia niewykonywania zadań administracji rządowej przez DGK. Na konieczność opracowania i wdrożenia mechanizmów zapobiegających rotacji pracowników oraz zapewnienia zmian organizacyjnych i kadrowych w celu prowadzenia spraw terminowo i zgodnie z k.p.a. wskazał także audyt wewnętrzny przeprowadzony w 2018 r.

Minister ogłaszał nabory na stanowiska pracy w wydziałach zajmujących się wydawaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji, z których nie wszystkie zostały rozstrzygnięte z uwagi na rezygnację osób zakwalifikowanych do pracy oraz niespełnienie wymogów formalnych przez kandydatów. W celu ograniczenia zjawiska odchodzenia dotychczasowych pracowników oraz pozyskania nowych pracowników dokonano regulacji wynagrodzeń w DGK. Z powyższego wynika, że co prawda Minister podejmował działania w celu zapewnienia przygotowania Ministerstwa do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych, to jednak nie okazały się one wystarczające. Szczegółowe badanie 32 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu, wygaszeniu: koncesji na wydobywanie kopalin stałych, koncesji łącznych, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także dotyczące postępowań kwalifikacyjnych, wykazało, że 21 z tych postępowań przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Naczelnik Wydziału Węglowodorów, pełniący obowiązki naczelnika tego Wydziału (w okresie absencji naczelnika), były dyrektor DGK oraz GGK w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nieprawidłowości w procedowaniu postępowań koncesyjnych

wskazywali na permanentne obciążenie dużą liczbą spraw o znacznym zróżnicowaniu, wynikającą z jednej strony z bardzo szerokiego zakresu zadań należących do kompetencji tego wydziału, z drugiej zaś z problemów kadrowych związanych m.in. z dużą rotacją pracowników.

Ponadto od 5 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2019 r. (tj. przez blisko 2 miesiące) oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. (tj. przez blisko 7 miesięcy) Minister właściwy ds. środowiska wykonywał zadania administracji geologicznej samodzielnie, tj. bez pomocy G GK – niepowołanego przez Prezesa Rady Ministrów (dot. okresu z 2019 r.) lub powołanego w Ministerstwie Klimatu (dot. okresu z 2020 r.), tj. w urzędzie, który nie obsługiwał ministra właściwego ds. środowiska.

Zdaniem NIK w Ministerstwie nie zachowano standardu kontroli zarządczej określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF, wskazującego na potrzebę dostosowania struktury organizacyjnej jednostki do aktualnych celów i zadań (pkt 3, lit. A. „Środowisko wewnętrzne”, cz. II).

Większość starostów nie zapewniła wykonywania zadań organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego

Tylko 4 z 14 skontrolowanych starostów²⁵ realizowało w okresie objętym kontrolą zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Dwóch starostów (wieluński i wieruszowski) powołało geologów powiatowych w trakcie kontroli NIK. Pozostałych 8 starostów nie realizowało (do dnia zakończenia kontroli NIK) zadań organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Pgg starosta wykonuje zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. W przypadku SP w Międzyrzeczu wyniki kontroli wykazały, że niewykonywanie przez starostę zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego przyczyniło się do realizacji części zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub nierzetelnie.

Niepowołanie geologa powiatowego – i tym samym niezrealizowanie wymogu ustawowego – starostowie wyjaśniali niewielką liczbą postępowań o udzielenie (a także zmianę, przeniesienie, cofnięcie i wygaśnięcie) koncesji, brakiem środków finansowych na zatrudnienie osoby z wykształceniem geologicznym, a także brakiem osób z takim wykształceniem na lokalnym rynku pracy.

Przykład

Starosta Świdnicki wyjaśnił, że od początku działania powiatu stanowisko geologa powiatowego nie było obsadzone przede wszystkim z tego powodu, że kopaliny pospolite występują tylko na terenie 3 gmin, a liczba wydawanych koncesji nie była duża i nie wymagała zatrudnienia pracownika na pełnym etacie.

W starostwach powiatowych, w których nie powołano geologa powiatowego, realizację zadań organu administracji geologicznej powierzono pracownikom (od 1 do 3) zatrudnionym w komórce organizacyjnej zajmującej się m.in. realizacją zadań określonych w ustawie Pgg. Tylko w SP w Lesznie i w SP w Mińsku Mazowieckim pracownik wyznaczony do prowadzenia spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji posiadał wykształcenie geologiczne. W pozostałych 6 starostwach powiatowych osoby te nie posiadały takiego wykształcenia. Posiadały wykształcenie wyższe z kierunków środowiskowych lub rolniczych, ukończyły natomiast studia podyplomowe, kursy lub szkolenia z zakresu geologii.

Przykład

W **SP w Ostródzie** prowadzenie spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji uwzględniono w zakresie czynności 1 pracownika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska. Pracownik ten posiadał wykształcenie wyższe rolnicze oraz ukończył 3-semestralne uniwersyteckie studia podyplomowe w zakresie geologii.

²⁵ Płocki, Bialski, Turecki oraz Wschowski (w przypadku Starosty Wschowskiego wystąpił krótkotrwały okres, w którym stanowisko geologa powiatowego było nieobsadzone).

**Zapewnienie
przez marszałków
województw
warunków kadrowo-
organizacyjnych
realizacji zadań
związanych
z udzielaniem koncesji
i monitorowaniem
ich realizacji**

W latach 2018–2022²⁶ wszyscy objęci kontrolą marszałkowie województw realizowali zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa wojewódzkiego. Każda z osób zatrudnionych na stanowisku geologa wojewódzkiego posiadała wykształcenie kierunkowe (geologiczne) oraz dodatkowo uprawnienia do wykonywania prac geologicznych. W przypadku UM Województwa Łódzkiego wystąpił krótkotrwały okres, w którym stanowisko geologa wojewódzkiego było nieobsadzone.

We wszystkich 7 skontrolowanych urzędach marszałkowskich prowadzeniem postępowań koncesyjnych – w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji – oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji zajmowała się wydzielona komórka organizacyjna, której pracami kierował geolog wojewódzki. Prowadzeniem spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji zajmowało się od 2 do 13 osób posiadających wykształcenie geologiczne.

Przykład

W **UM Województwa Lubelskiego** zadania marszałka w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych w 2018 r. wykonywało 3 pracowników posiadających wykształcenie geologiczne, a w latach 2019–2022²⁷ 2 pracowników, w tym geolog wojewódzki. Warunki organizacyjne pozwoliły wprowadzić na realizację zadań w zakresie udzielania i monitorowania spełniania warunków koncesji na wydobywanie kopalin stałych, jednak braki kadrowe były przyczyną niepełnego wykonywania zadań organu w zakresie kontroli przedsiębiorców, tj. nieopracowania kryteriów wyboru podmiotów do kontroli oraz zaniechania planowania kontroli w zakresie objętym badaniami NIK.

**Kontrole zewnętrzne
i wewnętrzne oraz
audyty wewnętrzne
i skargi związane
z udzielaniem koncesji
i monitorowaniem
warunków
ich realizacji**

W 5 z 22 skontrolowanych jednostek²⁸ zagadnienia związane z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji były przedmiotem 5 kontroli zewnętrznych, z których tylko 1 (przeprowadzona w UM Województwa Podlaskiego) nie wykazała nieprawidłowości. W pozostałych 4 jednostkach kontrole te wykazały nieprawidłowości polegające m.in. na prowadzeniu postępowań koncesyjnych z przekroczeniem terminów przewidzianych na załatwienie sprawy, wskazywaniu niepełnego uzasadnienia prawnego w wydanych decyzjach koncesyjnych, nieterminowym i nieprawidłowym wprowadzaniu do CEIDG informacji o udzieleniu, przeniesieniu lub stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji koncesyjnych.

W 3 jednostkach²⁹ przeprowadzono audyty wewnętrzne, które wykazały m.in. następujące słabości związane z realizacją postępowań koncesyjnych: przeprowadzanie postępowań koncesyjnych z naruszeniem przepisów k.p.a.; brak bieżącego monitoringu spraw; ryzyko kolejnych sporów arbitrażowych z uwagi na zaniechania po stronie Ministerstwa; fluktuacja kadry, skutkująca mniejszą efektywnością realizacji zadań; brak dochodów za użytkowanie górnicze w związku z niewydawaniem koncesji w terminie; nieprzesyłanie kopii decyzji Ministrowi.

Kontrole wewnętrzne przeprowadzono w 5 jednostkach³⁰, z których tylko w 2 stwierdzono nieprawidłowości (tj. w SP w Ostródzie i w SP w Turku). Nieprawidłowości te polegały m.in. na: wydaniu 2 decyzji administracyjnych po upływie ponad miesiąca od wszczęcia postępowania, bez prawidłowego przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy; braku opatrzenia decyzji i postanowień administracyjnych odpowiednią metryką sprawy; braku dokumentacji wymaganej przy składaniu wniosków o zmianę koncesji.

²⁶ Do dnia zakończenia kontroli w jednostkach.

²⁷ Do dnia zakończenia kontroli w jednostce.

²⁸ UM Województwa Mazowieckiego i w UM Województwa Podlaskiego, SP w Płocku, Mińsku Mazowieckim oraz w Świdniku.

²⁹ W Ministerstwie, w UM Województwa Lubelskiego i w UM Województwa Łódzkiego.

³⁰ Urzędy marszałkowskie województw: łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego oraz SP w Ostródzie i SP w Turku.

**Naruszenia
wewnętrznych
procedur kontroli
zarządczej w obszarze
realizacji zadań
związanych
z udzielaniem koncesji
i monitorowaniem
warunków
udzielonych koncesji
albo nieustanowienie
takich procedur**

W 9 jednostkach³¹ stwierdzono naruszenie procedur kontroli zarządczej w obszarze realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: nieokreślaniu celów i zadań (wraz z miernikami ich realizacji) związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji; braku analizy i identyfikacji ryzyka w ww. obszarze; nieosiągnięciu zaplanowanych wartości mierników; nieprzedkładaniu sprawozdań z jednostkowego planu działalności oraz częściowych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej w obszarze odnoszącym się do udzielania koncesji oraz monitorowania warunków ich realizacji starostowie wyjaśniali m.in. niewielką liczbą prowadzonych postępowań koncesyjnych, i w związku z tym niskim ryzykiem nieprawidłowego działania w tym obszarze lub sprawowaniem kontroli zarządczej w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowania warunków udzielonych koncesji w sposób ciągły, w ramach powierzonych obowiązków służbowych, oraz rozwiązywaniem problemów zidentyfikowanych w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych na bieżąco. W 1 jednostce (w SP w Świdniku) dopiero w trakcie kontroli ustanowiono zasady prowadzenia kontroli zarządczej w starostwie oraz jednostkach organizacyjnych powiatu, a także procedurę zarządzania ryzykiem.

Zdaniem NIK stwierdzone naruszenia ustanowionych procedur kontroli zarządczej w obszarze realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji wskazują na niezachowanie w jednostkach (w których naruszenia te wykazano) standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF³². Zgodnie z tym standardem: cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie; ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników; w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane; zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności; należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Przykłady

Do dnia zakończenia kontroli w **UM Województwa Lubelskiego** nie dokonywano identyfikacji ryzyka i nie szacowano prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz możliwych skutków w obszarze związanym z wydawaniem i monitorowaniem spełniania warunków koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Obowiązek wykonywania takich czynności przez kierownika komórki organizacyjnej, nie rzadziej niż raz w roku, wynikał z § 5 ust. 4 zarządzenia Marszałka Województwa Lubelskiego nr 37/2011 z 29 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Marszałkowskim i wojewódzkich jednostkach organizacyjnych systemu kontroli zarządczej.

³¹ Ministerstwo, UM Województwa Mazowieckiego, UM Województwa Lubelskiego, SP w Płocku, SP w Mińsku Mazowieckim, SP w Białej Podlaskiej, SP w Wieluniu, SP w Lesznie, SP we Wschowie.

³² W pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, cz. II. „Standardy kontroli zarządczej”.

5.2. Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

5.2.1. Ministerstwo

**Zamieszczenie w BIP
szczegółowej informacji
o warunkach
uzyskania koncesji
na wydobywanie
kopalin stałych dopiero
w trakcie kontroli NIK**

**Liczba prowadzonych
przez organ koncesyjny
postępowań
o udzielenie, zmianę,
przeniesienie,
wygaszenie
i cofnięcie koncesji
na wydobywanie
kopalin stałych**

Minister zamieścił w BIP, na stronie podmiotowej Ministerstwa, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 6 lipca 2022 r. Nieopublikowanie powyższej informacji w BIP stanowiło naruszenie art. 38 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

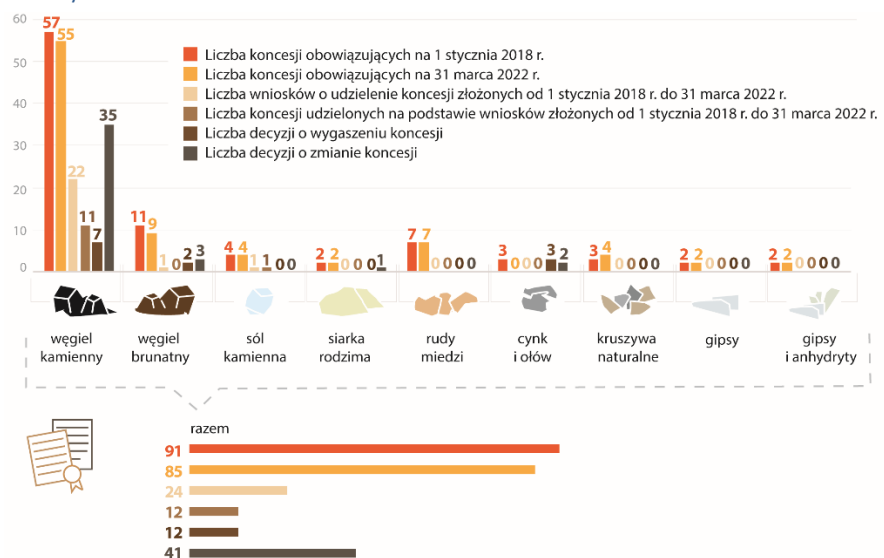
Na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 91 koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z tego na wydobywanie węgla kamiennego – 57, węgla brunatnego – 11 oraz na pozostałe kopaliny – 23³³. Na 31 marca 2022 r. obowiązywało 85 koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z tego na wydobywanie węgla kamiennego – 55, węgla brunatnego – 9 oraz 21³⁴ na pozostałe kopaliny.

W latach 2018–2022 (do 31 marca) do Ministra wpłynęły łącznie 24 wnioski o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, z tego 22 dotyczyły węgla kamiennego³⁵, 1 węgla brunatnego oraz 1 soli kamiennnej i soli potasowo-magnezowych. Na podstawie złożonych wniosków udzielono 12 koncesji, z tego 11 na wydobywanie węgla kamiennego oraz 1 na wydobywanie soli kamiennnej i soli potasowo-magnezowych. Minister nie wydał decyzji o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. Minister wydał łącznie: 41 decyzji o zmianie koncesji na wydobywanie kopalin stałych, 12 decyzji o wygaszeniu koncesji³⁶, 2 postanowienia wzywające do usunięcia naruszeń warunków koncesji³⁷; zawiesił postępowanie o przeniesienie w części koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Makoszowy”. Minister nie wydał (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji o przeniesieniu prawa do koncesji na inny podmiot i nie cofnął żadnej koncesji.

Infografika nr 2

Realizacja postępowań dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin stałych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

³³ Z tego: 7 – rudy miedzi, 4 – sól kamienna, 3 – cynk i ołów, 3 – kruszywa naturalne, 2 – siarka rodzima, 2 – gips oraz 2 – gips i anhydryt.

³⁴ Z tego: 7 – rudy miedzi, 4 – sól kamienna, 4 – kruszywa naturalne, 2 – siarka rodzima, 2 – gips oraz 2 – gips i anhydryt.

³⁵ Wnioski na wydobywanie węgla kamiennego oraz wnioski na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej (dalej: „węgla kamiennego”).

³⁶ W tym 5 w części.

³⁷ Postanowienie z 19 maja 2021 r. w sprawie koncesji nr 1/2018 na wydobywanie węgla kamiennego oraz postanowienie z 10 sierpnia 2021 r. w sprawie koncesji nr 8/2008 na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej.

Niezapewnienie przez Ministra zgodności działalności z przepisami ustawy Pgg i k.p.a. w obszarze udzielania, zmiany, przeniesienia w części oraz cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych

Minister nie zapewnił zgodności działalności z przepisami ustawy Pgg i k.p.a. w obszarze udzielania, zmiany, przeniesienia w części oraz cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy Pgg oraz k.p.a. w 5 z 6 poddanych szczegółowej analizie postępowań o udzielenie, zmianę, przeniesienie w części i cofnięcie koncesji na wydobywanie kopalin stałych³⁸, które przeprowadzono w latach 2018–2022 (do 31 marca). Nieprawidłowości te dotyczyły m.in.:

- Niezawiadomienia strony o wszczęciu postępowania (w 1 postępowaniu dotyczącym udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Kłodawa 1”). Było to niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a., który stanowi, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.
- Niepoinformowania strony o niezakończonym postępowaniu w terminie (w 4 postępowaniach), co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. stanowiącym, że organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończonym postępowaniu w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
- Niewydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (w 1 postępowaniu), w związku ze złożonym wnioskiem o zmianę koncesji nr 1/2018, co było niezgodne z art. 61a § 1 k.p.a.
- Niezawieszenia 1 postępowania w sprawie cofnięcia koncesji nr 1/2018 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Heddi II”, mimo że rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia przez sąd kwestii dotyczącej własności nieruchomości. Było to niezgodne z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie w przypadku, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Dodatkowo organ koncesyjny wydał decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie ze złoża „Kłodawa 1” i „Brzezinka 3” oraz decyzję o zmianie koncesji ze złoża „Łaziska i Bolesław Śmiały” na podstawie niekompletnych wniosków, a w 2 wydanych na podstawie tych wniosków decyzjach koncesyjnych wskazano informacje nieprawidłowe lub niezgodne ze stanem faktycznym:

- Do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie ze złoża „Kłodawa 1” oraz do wniosku o zmianę koncesji na wydobywanie ze złoża „Łaziska i Bolesław Śmiały” nie dołączono wypisów z ewidencji gruntów i budynków, jako dowodu na potwierdzenie prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków. W decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie ze złoża *Kłodawa 1* wskazano na zawiadomienie wnioskodawcy o wszczęciu postępowania, pomimo że faktycznie czynność ta nie została wykonana.
- W przypadku postępowania o udzielenie koncesji dla złoża Brzezinka 3, wnioskodawca przedłożył wypis z ewidencji dla 3 działek, przez które następować ma udostępnienie złoża oraz umowę ich dzierżawy. Wnioskodawca nie przedłożył wypisów z ewidencji dla działek ewidencyjnych o powierzchni ok. 10 ha, wskazanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na których miał być wybudowany zakład górniczy, w tym naziemna część zakładu niezbędna do faktycznej eksploatacji złoża. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 24 ust. 2 ustawy Pgg. Ponadto w decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie ze złoża *Brzezinka 3* wskazano średni stopień wykorzystania złoża. Było to niezgodne z art. 32 ust. 4 pkt 1 ustawy Pgg stanowiącym, że organ

³⁸ Szczegółowym badaniem objęto 2 z 12 postępowań o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny stałej (prowadzonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) oraz po 1 postępowaniu w przedmiocie zmiany, przeniesienia w części, cofnięcia oraz wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych (tj. łącznie 4 z 56 postępowań prowadzonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.).

**Bieżąca kontrola
przebiegu postępowań
koncesyjnych
dotyczących
kopalin stałych**

koncesyjny w decyzji może określić minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża.

- We wniosku o zmianę koncesji na wydobywanie ze złoża *Bolesław Śmiały i Łaziska* nie określono wykazu obszarów objętych formami ochrony przyrody, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy Pgg, w przypadku postępowania dla zmiany koncesji.

Organ koncesyjny prawidłowo przeprowadził natomiast postępowanie w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie rud cynku i ołowiu ze złoża *Olkusz*, a w ramach 2 zbadanych postępowań o udzielenie koncesji (ze złoża *Kłodawa 1* i *Brzezinka 3*) Minister wystąpił i uzyskał od ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin oraz od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności pozytywne uzgodnienia projektu koncesji.

Monitorowanie prawidłowości prowadzenia postępowań w przedmiocie udzielenia, a także zmiany, przeniesienia, cofnięcia i wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych odbywało się w oparciu o zestawienie tabelaryczne stanu zaawansowania postępowań koncesyjnych, które zawierało datę wpływu, nazwę wnioskodawcy, nazwę złoża, którego dotyczył wniosek, przedmiot wniosku, stan postępowania, referenta odpowiedzialnego za procedowanie oraz uwagi. Zestawienie to było na bieżąco aktualizowane (po dokonaniu zmiany w postępowaniu ujętym w zestawieniu) i przekazywane (po każdej zmianie) do zastępcy dyrektora DGK, nadzorującego pracę wydziału zajmującego się udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych.

5.2.2. Marszałkowie województw i starostowie

**Realizacja
przez marszałków
województw
i starostów obowiązku
zamieszczenia w BIP
szczegółowej
informacji
o warunkach
uzyskania koncesji
na wydobywanie
kopalin stałych**

Każdy z 7 skontrolowanych marszałków województw zamieścił (zgodnie z art. 38 ustawy – Prawo przedsiębiorców) w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ koncesyjny, szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego zamieścił jednak przedmiotową informację po ponad 7 miesiącach od dnia wejścia w życie przepisu ustanawiającego taki obowiązek. Ponadto w przypadku marszałków województw warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego stwierdzono, że w opublikowanej w BIP informacji nie zamieszczono aktualnej i kompletnej listy warunków udzielania koncesji określonych w ustawie Pgg.

Przykłady

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nierzetelnie zrealizował wynikający z art. 38 ustawy – Prawo przedsiębiorców, obowiązek zamieszczenia w BIP na stronie podmiotowej Urzędu szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji. Informację taką zamieszczono w BIP dopiero 5 listopada 2018 r., tj. po ponad 7 miesiącach od wejścia w życie ww. przepisu. Informacja ta w pierwotnej wersji była niepełna, bowiem nie zawierała ona informacji o obowiązku wynikającym z art. 24a ustawy Pgg. Ponadto informacja ta nie była aktualizowana i do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie uwzględniała obowiązujących od 13 maja 2021 r. wymogów wynikających z art. 24 ust. 6 i art. 33 ust. 2 i 3 ustawy Pgg.

Zamieszczona w BIP przez **Marszałka Województwa Lubuskiego** szczegółowa informacja o warunkach uzyskania koncesji nie zawierała kompletnych i aktualnych danych, gdyż w jej treści nie zawarto informacji wynikającej z art. 24a ustawy Pgg, a także informacji o wymogach wynikających z art. 33 ust. 2 i 3 ustawy Pgg.

Ustalono, że 9 z 14 skontrolowanych starostów³⁹ zrealizowało obowiązek zamieszczenia w BIP, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ koncesyjny, szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji, z zastrzeżeniem, że w SP we Wschowie, w informacji tej nie wskazano aktualnych danych dotyczących m.in. komórki organizacyjnej starostwa właściwej w sprawach związanych z udzielaniem koncesji, obowiązujących wzorów

³⁹ Miński, siemiatycki, powiatu świdnickiego, nowomiejski, ostródzki, turecki, leszczyński, wschowski i międzyrzecki.

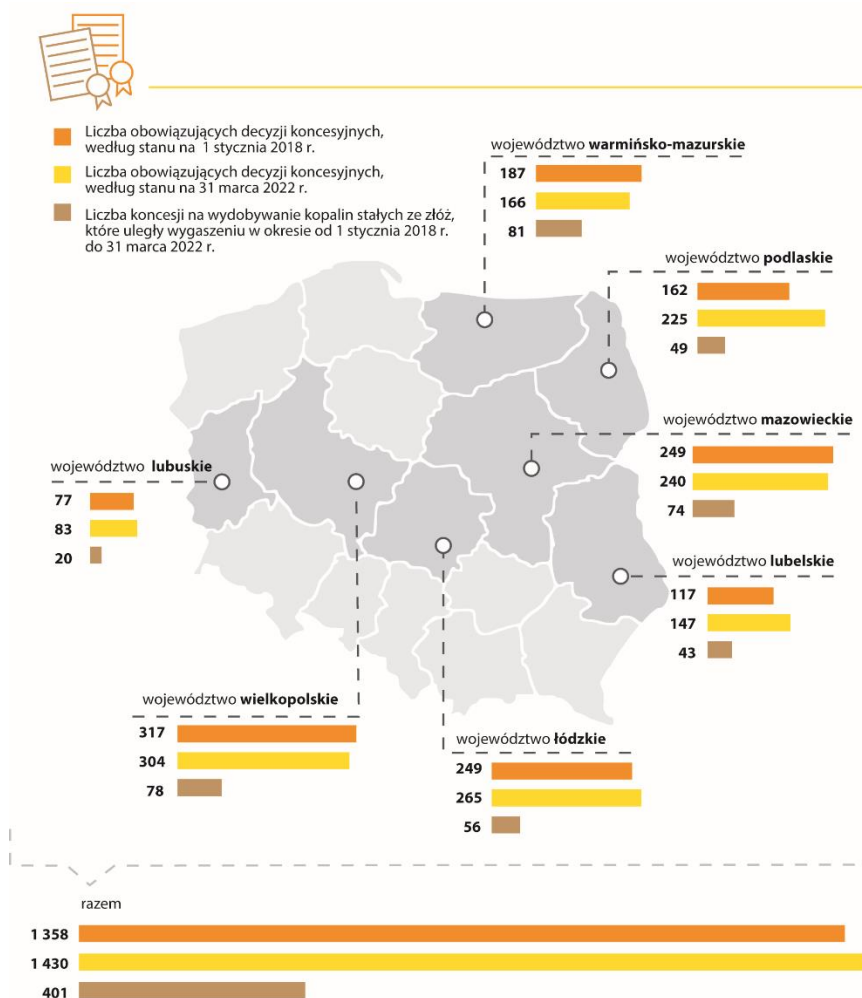
**Liczba postępowań
o udzielenie, zmianę,
przeniesienie, cofnięcie
i wygaszenie koncesji
na wydobywanie kopalin
stałych prowadzonych
przez marszałków
województw
i starostów**

druków informacji o opłacie za wydobytą kopalinę (dane te zaktualizowano w trakcie kontroli NIK). W przypadku 4 starostów (bialskiego, płockiego, wieluńskiego i wieruszowskiego) obowiązek wynikający z art. 38 ustawy – Prawo przedsiębiorców został zrealizowany w trakcie kontroli NIK. Natomiast w SP w Wysokiem Mazowieckiem starosta nie zamieścił w BIP urzędu szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w kontrolowanych województwach obowiązywało łącznie 1 358 koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (od 77 w województwie lubuskim do 317 w województwie wielkopolskim), a na 31 marca 2022 r. łącznie 1 430 koncesji (od 83 w województwie lubuskim do 304 w województwie wielkopolskim). Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wygaszeniu uległo 401 koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (od 20 w województwie lubuskim do 81 w województwie warmińsko-mazurskim).

Infografika nr 3

Zestawienie dotyczące liczby koncesji obowiązujących w skontrolowanych województwach na 1 stycznia 2018 r., 31 marca 2022 r., oraz wygaszonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Największy udział (ok. 93 % wszystkich wydanych koncesji na 31 marca 2022 r.) stanowiły koncesje na wydobywanie kruszywa naturalnego (w tym piasków i żwirów). Ponadto koncesje wydano m.in. na wydobywanie surowców ilastych, torfów, wapieni oraz kredy pizsącej.

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do kontrolowanych urzędów marszałkowskich wpłynęło łącznie 530 wniosków od 18 (UM Województwa Lubuskiego) do 119 (UM Województwa Podlaskiego) o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż.

Na podstawie złożonych wniosków organy wydały od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. 415 decyzji o udzieleniu koncesji, tj. od 16 (UM Województwa Lubuskiego) do 105 (UM Województwa Podlaskiego). Ponadto organy wydały (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) 7 decyzji koncesyjnych na podstawie wniosków złożonych przed 1 stycznia 2018 r.

W kontrolowanych urzędach marszałkowskich wydano łącznie 1407 decyzji koncesyjnych, w tym 401 decyzji o wygaszeniu koncesji, 373 decyzje w sprawie zmiany koncesji, 145 decyzji w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot 18 decyzji w sprawie cofnięcia koncesji, 32 decyzje umarzające w całości postępowania koncesyjne, 23 decyzje o odmowie udzielenia koncesji. Ponadto 36 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia, 3 wnioski wycofano, 3 postępowania zawieszono, 14 postępowań pozostawało w toku, 1 sprawę przekazano do ministerstwa, a w 1 przypadku organ odmówił wszczęcia postępowania. W okresie objętym kontrolą średnio w tych jednostkach przeprowadzono około 213 postępowań koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych. W większości kontrolowanych urzędów marszałkowskich prowadzono kilkaset postępowań (od 180 w przypadku UM Województwa Lubelskiego do 309 w przypadku UM Województwa Podlaskiego). Wyjątek stanowi UM Województwa Lubuskiego, w którym w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. przeprowadzono jedynie 18 postępowań.

Wśród wszystkich decyzji koncesyjnych największy udział stanowiły decyzje o udzieleniu koncesji oraz decyzje o wygaszeniu koncesji (odpowiednio 30 % i 29 %). Natomiast decyzje w sprawie odmowy udzielenia koncesji oraz decyzje w sprawie cofnięcia koncesji stanowiły odpowiednio jedynie 2 % i 1 % wydanych przez marszałków decyzji koncesyjnych.

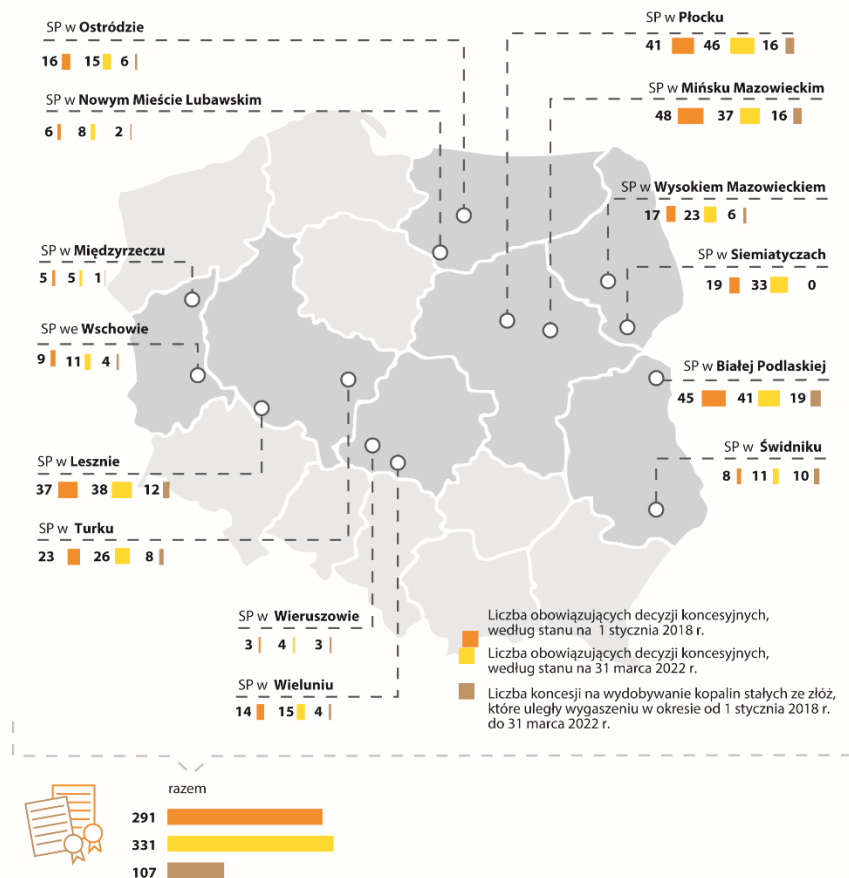
Najwięcej decyzji, w tym decyzji dotyczących udzielenia koncesji oraz decyzji w sprawie zmiany koncesji wydanych zostało przez Marszałka Województwa Podlaskiego (odpowiednio 298 decyzji, 105 koncesji oraz 105 decyzji w sprawie zmiany). Do ww. urzędu wpłynęło również najwięcej wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (119 wniosków). Natomiast najmniej decyzji, w tym decyzji dotyczących udzielenia koncesji wydanych zostało przez Marszałka Województwa Lubuskiego (odpowiednio 98⁴⁰ decyzji i 16 koncesji). Również do urzędu obsługującego ww. Marszałka wpłynęło najmniej wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (18 wniosków).

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w skontrolowanych starostwach powiatowych obowiązywało łącznie 291 koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (od 3 w SP w Wieruszowie do 48 w SP w Mińsku Mazowieckim), natomiast wg stanu na 31 marca 2022 r. obowiązywało łącznie 313 koncesji (od 4 w SP w Wieruszowie 46 w SP w Płocku). Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. wygaszeniu uległo 107 koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (od 1 w SP w Międzyrzeczu do 19 w SP w Białej Podlaskiej).

⁴⁰ Ponadto Marszałek Województwa Lubuskiego wydał 1 decyzję w sprawie potwierdzenia możliwości wykonywania koncesji.

Infografika nr 4

Zestawienie dotyczące liczby koncesji obowiązujących w skontrolowanych starostwach powiatowych na 1 stycznia 2018 r., 31 marca 2022 r. oraz wygaszonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do skontrolowanych starostw powiatowych wpłynęły łącznie 144 wnioski o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż – od 1 (SP w Międzyrzeczu) do 21 (SP w Płocku).

Na podstawie złożonych wniosków (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) organy wydały łącznie 133 decyzje o udzieleniu koncesji, tj. od 1 (SP w Międzyrzeczu) do 21 (SP w Płocku). Ponadto wydane zostały (od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) 4 decyzje koncesyjne na podstawie wniosków złożonych przed 1 stycznia 2018 r.

W kontrolowanych SP wydano ponadto: 107 decyzji o wygaszeniu koncesji, 49 decyzji w sprawie zmiany koncesji, 42 decyzje w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot, 5 decyzji w sprawie cofnięcia koncesji, 1 decyzję dotyczącą potwierdzenia możliwości wykonywania decyzji koncesyjnej. Stwierdzono 6 przypadków odmowy udzielenia koncesji, wydanie 8 decyzji umarzających w całości postępowania koncesyjne (w tym 3 decyzje umarzające postępowanie w sprawie cofnięcia zgody na wydobywanie kopalin), a 11 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia. Ponadto w 2 przypadkach wniosek został wycofany przez wnioskodawcę, w 1 przypadku zawieszono postępowanie w sprawie wydania koncesji, a 1 postępowanie dotyczące udzielenia koncesji na wydobywanie piasku i żwiru, na dzień zakończenia kontroli NIK w tych jednostkach, było w trakcie procedowania.

Wśród wszystkich decyzji koncesyjnych największy udział stanowiły decyzje o udzieleniu koncesji oraz decyzje o wygaszaniu koncesji (odpowiednio 38 % i 31 %). Natomiast decyzje w sprawie odmowy udzielenia koncesji oraz decyzje

w sprawie cofnięcia koncesji stanowiły jedynie odpowiednio 2 % i 1 % wydanych przez starostów decyzji koncesyjnych.

W jednostkach tych, w okresie objętym kontrolą, najwięcej decyzji, w tym decyzji w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot oraz decyzji w sprawie cofnięcia koncesji wydanych zostało przez Starostę Mińskiego (odpowiednio 49 decyzji, 10 decyzji oraz 3 decyzje).

Natomiast najmniej decyzji, w tym decyzji dotyczących udzielenia koncesji wydanych zostało przez Starostę Międzyrzeckiego (odpowiednio 4 decyzji i 1 koncesji). Również do ww. urzędu wpłynęło najmniej wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż (1 wniosek).

W 10 z 14 starostw powiatowych objętych kontrolą nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia koncesji. Spośród 4 starostw, w których odmowa miała miejsce, najwięcej, tj. 3 – wydał Starosta Siemiatycki.

Decyzje w sprawie zmiany koncesji wydano w 9 z 14 skontrolowanych starostw (od 2 w SP w Międzyrzeczu do 11 w SP w Turku), natomiast decyzje w sprawie cofnięcia koncesji wydano tylko w 2 starostwach (SP w Mińsku Mazowieckim – 3 decyzje oraz w SP w Wieluniu – 2 decyzje).

W 10 z 14 starostw objętych kontrolą wydano decyzje w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot (od 10 decyzji – SP w Mińsku Mazowieckim do 1 decyzji w SP we Wschowie).

Prawie we wszystkich skontrolowanych starostwach (z wyjątkiem SP w Siemiatyczach) wydano decyzje o wygaszeniu koncesji. Najwięcej – 19 takich decyzji wydano w SP w Białej Podlaskiej, zaś 1 decyzja została wydana przez SP w Międzyrzeczu.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) we wszystkich skontrolowanych starostwach powiatowych udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin zostało poprzedzone uzyskaniem opinii właściwego marszałka województwa, któremu stosownie do wymogów art. 23 ust. 3 ustawy Pgg przesyłano projekty decyzji.

W przypadku 8 jednostek stwierdzono, że wnioski zostały rozpatrzone w oparciu o niepełne dane.

W urzędach marszałkowskich województw: mazowieckiego, lubuskiego i wielkopolskiego stwierdzono (na podstawie szczegółowego badania 15 wniosków w każdej z tych jednostek), że wnioski, w oparciu, o które udzielono koncesji na wydobywanie kopalin stałych, zostały rozpatrzone na podstawie niepełnych danych dotyczących środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 4 ustawy Pgg⁴¹. Przypadki rozpatrzenia wniosków w oparciu o niepełne dane stwierdzono również w 5 SP (w Międzyrzeczu, Siemiatyczach, Świdniku, Wieluniu i Wschowie). Ustalono m.in. niewskazanie we wniosku przewidywanego sposobu prowadzenia ruchu zakładu górniczego (o którym mowa w art. 26 ust. 4 ustawy Pgg) oraz nieuwzględnienie aktualnego prawa wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach której miała odbywać się zamierzona działalność (art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg⁴²). Natomiast Starosta Świdnicki udzielał koncesji oraz wydawał decyzje o ich wygaszeniu na podstawie wniosków, do których nie załączono dowodów uiszczenia opłaty skarbowej, co było niezgodne z § 3 ust. 1

Przypadki udzielenia przez marszałków województw i starostów koncesji na podstawie niekompletnych wniosków

⁴¹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 27 października 2023 r., tj.: „We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.”.

⁴² W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., tj. we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca.

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁴³.

Przykłady

W **UM Województwa Wielkopolskiego** w 6 wnioskach nie określono środków kadrowych, a w 4 środków technicznych. Ponadto do 13 wniosków, wbrew wymogowi zawartemu w art. 24 ust. 2 ustawy Pgg, nie załączono dowodów posiadania przedmiotowych środków, a do 2 wniosków załączono jedynie zaświadczenia z ZUS i US o niezaleganiu odpowiednio w opłatach i podatkach.

Starosta Siemiatycki wydał 4 (z 14) decyzje o udzieleniu koncesji na podstawie niekompletnych wniosków, tj. niezawierających dokumentów stwierdzających prawo do nieruchomości, o których mowa w art. 26 ust. 2 pkt 2 ustawy Pgg oraz wypisu z ewidencji gruntów wymaganego art. 24 ust. 2 ustawy Pgg.

Niejednolite
postępowanie
organów administracji
geologicznej
w kwestii sposobu
dokumentowania
przez przedsiębiorców
środków,
w celu zapewnienia
prawidłowego
wykonywania
zamierzonej
działalności

W art. 24 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 ustawy Pgg wskazano elementy wniosku o udzielenie koncesji (poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej). Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy Pgg do wniosku o udzielenie koncesji dołącza się dowody istnienia określonych w nim okoliczności, a w przypadku potwierdzenia danych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 – wypis z ewidencji gruntów i budynków. W większości skontrolowanych jednostek (tj. 11 SP oraz 4 UM) stwierdzono, że organy koncesyjne udzielały koncesji, a także dokonywały ich zmiany, przeniesienia, cofnięcia, wygaszenia na podstawie wniosków, które zawierały elementy określone w art. 24 oraz art. 26 ustawy Pgg.

Kontrola wykazała jednak niejednolity sposób dokumentowania środków, jakimi wnioskodawca dysponował w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności. I tak w części skontrolowanych SP i UM przedsiębiorcy, na dowód dysponowania środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności przedkładali zaświadczenie z US i ZUS (lub KRUS) o niezaleganiu z opłacaniem składek, a także m.in. kopie faktur, kopie umowy leasingu lub umowy zakupu sprzętu lub załączali oświadczenia o posiadaniu niezbędnego sprzętu. W części skontrolowanych UM i SP przedsiębiorcy składali we wniosku oświadczenie, że dysponują środkami w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, a organy koncesyjne nie egzekwowały od wnioskodawców przedłożenia dokumentów/dowodów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 ustawy Pgg. W trakcie kontroli NIK organy koncesyjne wyjaśniały, że ustawa Pgg nie precyzuje jakie dowody powinien przedstawić przedsiębiorca, nie ma zatem podstawy prawnej do żądania przedłożenia przez wnioskodawcę zaświadczeń z US bądź ZUS, czy też z banku o posiadaniu wystarczającej ilości środków pieniężnych. Organy koncesyjne wskazywały również, że art. 29 ustawy Pgg wyraźnie wskazuje zamknięty katalog przypadków, w których organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji. Zatem nieprzedstawienie dowodów, a jedynie przedłożenie oświadczenia we wniosku koncesyjnym o tym, że przedsiębiorca posiada wymagane środki do zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności nie jest podstawą do odmowy udzielenia koncesji. Organy koncesyjne powoływały się także na art. 31 ustawy – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym organ nie może żądać dokumentów, których konieczność przedstawienia nie wynika z przepisu prawa i w związku z tym za wystarczające uznawały oświadczenia przedsiębiorców.

Od 28 października 2023 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁴⁴, która zmieniła brzmienie art. 24 ust. 1 pkt 4 następująco: „We wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się: środki, w szczególności finansowe i techniczne, jakimi

⁴³ Dz. U. poz. 1330. Wysokość opłaty za udzielenie koncesji, o których mowa w niniejszej informacji, została określona w cz. III pkt 44 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2111).

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2029, ze zm.

**W 4 z 7
skontrolowanych UM
nie stwierdzono
nieprawidłowości
w prowadzeniu
postępowań
administracyjnych
o udzielenie koncesji**

wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności”. Natomiast w art. 24 ust. 2 ustawy Pgg (dodany zmianą, która weszła w życie 28 października 2023 r. i stanowiący, że do wniosku o udzielenie koncesji dołącza się dowody istnienia określonych w nim okoliczności) dookreślono sposób dokumentowania przez przedsiębiorców środków, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności.

W każdym kontrolowanym urzędzie marszałkowskim szczegółowym badaniem objęto 15 postępowań o udzielenie koncesji. W 4 z 7 UM stwierdzono, że postępowania te przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy Pgg oraz k.p.a. Wydane przez organy koncesyjne decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych zawierały elementy wymagane w art. 30 ust. 1 ustawy Pgg oraz spełniały wymogi określone w art. 107 k.p.a. Nieprawidłowości stwierdzono w 3 UM – województwa mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego, z zastrzeżeniem, że w przypadku UM Województwa Lubuskiego nieprawidłowość dotyczyła 1 (z 15) postępowań. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: prowadzeniu przez organ koncesyjny postępowań o udzielenie koncesji w sposób przewlekły; niewskazaniu w decyzjach o udzieleniu koncesji terminu, w którym działalność powinna być rozpoczęta; nieprawidłowym określaniu stron postępowania; niepoinformowaniu stron o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu; ustanawianiu obszaru górniczego na terenie działek objętych zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych.

Przykłady

W UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego:

1. W sentencjach wszystkich analizowanych decyzji o udzieleniu koncesji nie wskazano maksymalnego terminu, w którym działalność winna być rozpoczęta. W decyzjach zaznaczono jedynie, że rozpoczęcie działalności może nastąpić po uprawomocnieniu się decyzji dyrektora OUG w Warszawie, zatwierdzającego plan ruchu zakładu górniczego. Było to niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Pgg, który stanowi, że koncesja określa termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją. Zdaniem NIK termin rozpoczęcia działalności może być określony jako maksymalny termin, w którym działalność wydobywcza powinna być rozpoczęta. Ponadto, tylko określenie terminu w sposób umożliwiający wskazanie jego bezskutecznego upływu, może spowodować cofnięcie koncesji na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy Pgg.
2. W 2 decyzjach o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin oraz 1 decyzji o zmianie koncesji nieprawidłowo określono stronę postępowania. W 2 decyzjach wskazano jako stronę postępowania pełnomocnika spółki, a w 1 przypadku jako stronę decyzji nie zostali wskazani właściciele gruntu, co było niezgodne z art. 41 ustawy Pgg, określającym, iż stronami postępowań w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele.

W UM Województwa Mazowieckiego:

1. W 3 decyzjach koncesyjnych ustanowiono obszar górniczy na terenie działek objętych zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. Stanowiło to naruszenie zakazu określonego w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 24 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu⁴⁵ oraz § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr 63/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu⁴⁶. I tak:

1.1 Udzielono koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego „Dalnia” oraz „Unikowo” z części działek położonych na terenie Nadwkrzańskiego

⁴⁵ Dz. Urz. Woj. Maz. 2005 r. Nr 91 poz. 2456, ze zm.

⁴⁶ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 5953.

Obszaru Chronionego Krajobrazu, pomimo że z danych Geoportalu, dokumentacji zdjęciowej, a także notatki służbowej dokumentującej wizję terenową wynika, że na działkach porastały młode kilkuletnie sosny i brzozy (dotyczy złoża „Dálnia”) oraz roślinność ugorowa, na etapie zarastania samosiejkami drzew (dotyczy złoża „Unikowo”).

1.2 Udzielono koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża kruszywa naturalnego „Lewiczyn” z terenu działek położonych na terenie Zieluńsko-Rzęgnowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, pomimo że dane Geoportalu wskazywały na występowanie zadrzewień śródpolnych na terenie jednej z działek.

W ramach dokonywanych zmian rozporządzenia w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu nie zastosowano odstępstw od zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych na terenie działek objętych trzema decyzjami koncesyjnymi.

2. Jedna (z 15 objętych szczegółową kontrolą) decyzja w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż nie uwzględniała 2 nieruchomości gruntowych położonych w obrębie udokumentowanego złoża, obszaru i terenu górniczego, a także błędnie wskazywała na 2 działki, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg oraz złożonym wnioskiem.
3. Stwierdzono przypadki prowadzenia przez organ koncesyjny postępowań o udzielenie koncesji w sposób przewlekły. I tak: w przypadku 3 (z 15) decyzji w sprawie udzielenia koncesji czas trwania postępowań wyniósł od 45 do 83 dni i był dłuższy niż wynika to z art. 35 § 3 k.p.a. z uwzględnieniem terminów wyłączeń określonych w art. 35 § 5 k.p.a. W 2 przypadkach nie zawiadomiono stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. W jednym przypadku zawiadomiono stronę o tym, że sprawa została zakwalifikowana jako szczególnie skomplikowana, a jej załatwienie nastąpi nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Mimo to decyzja na wydobywanie kopalin ze złoża została wydana po upływie 67 dni od daty wpływu kompletnego wniosku, co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 k.p.a. Ponadto postępowanie o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża Dalanówek XXIV prowadzone było 83 dni, a decyzja została wydana 13 lutego 2020 r., mimo że ostatnie uzupełnienie wniosku wpłynęło do organu 24 października 2019 r., a uzgodnień w związku z art. 23 ust. 2a ustawy Pgg dokonano po upływie 14 dni od dnia wysłania projektu do zaopiniowania, tj. 30 października 2019 r. Zawiadomienie o zebraniu materiału umożliwiającego wydanie rozstrzygnięcia zostało wysłane 23 stycznia 2020 r., co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 k.p.a.
4. W pouczeniu 2 (z 15) objętych szczegółowym badaniem decyzji w sprawie udzielenia koncesji nie poinformowano stron o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji organu, co było niezgodne z art. 107 § 1 ust. 7 k.p.a.
5. W 1 (z 15) objętym szczegółowym badaniem postępowaniu o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż przekroczono termin załatwienia sprawy. Było to niezgodne z art. 35 § 1 i 36 § 1 k.p.a.
6. Jedna (z 15) objęta szczegółową kontrolą decyzja w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, została przesłana stronom w 11 dniu od daty jej wydania, co było niezgodne z art. 35 § 1 k.p.a.

W SP w Międzyrzeczu, Siemiatyczach, Świdniku, Wschowie stwierdzono nieprawidłowości w procedowaniu postępowań koncesyjnych o udzielenie koncesji polegające m.in. na: prowadzeniu tych postępowań z naruszeniem terminów określonych w k.p.a.; nałożeniu na koncesjonariuszy obowiązku utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy Pgg, mimo że zgodnie z art. 128 ust. 13 ustawy Pgg stosowanie powołanego przepisu nie było obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję starosty; niezawieszeniu wszczętego postępowania administracyjnego o udzielenie koncesji pomimo wystąpienia przesłanki skutkującej obligatoryjnym zawieszeniem wszczętego postępowania administracyjnego.

Przykłady

Starosta Świdnicki oraz **Starosta Wschowski** w warunkach wszystkich udzielonych w latach 2018-2022 (do 31 marca) koncesji (tj. 13 koncesji udzielonych przez SP w Świdniku, i 6 udzielonych przez SP we Wschowie) nałożyli na koncesjonariuszy obowiązek utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa

w art. 128 ust. 1 ustawy Pgg, mimo że zgodnie z art. 128 ust. 13 ustawy Pgg stosowanie powołanego przepisu nie było obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję starosty.

Starosta Wschowski pomimo wystąpienia przesłanki skutkującej obligatoryjnym zawieszeniem wszczętego postępowania administracyjnego, w celu wydania decyzji koncesyjnej określonej w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a, tj. gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, nie zawiesił z urzędu tego postępowania i nie wydał postanowienia w sprawie jego zawieszenia, o którym mowa w art. 101 § 1 k.p.a. Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji koncesyjnej zostało wszczęte postanowieniem z 27 września 2019 r. 25 października 2019 r. do SP we Wschowie wpłynęło pismo przedsiębiorcy informujące, że przedsiębiorca złożył zażalenie na negatywne zaopiniowanie wniosku o udzielenie koncesji przez Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze. Starosta Wschowski nie zawiesił przedmiotowego postępowania i nie wydał postanowienia w sprawie jego zawieszenia, ani postanowienia o podjęciu tego postępowania. Decyzja koncesyjna w tej sprawie została wydana przez starostę 15 lipca 2021 r. (po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przedsiębiorcy o udzielenie koncesji przez Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa). Starosta Wschowski wydał decyzję o udzieleniu koncesji po upływie ponad 1 roku i 9 miesięcy od dnia wszczęcia tego postępowania, nie zachowując terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a.

**Dokonywanie
uzgodnień
z właściwym
miejscowo wójtem
(burmistrzem,
prezydentem miasta)**

Skontrolowane organy koncesyjne, stosownie do art. 23 ust. 2a pkt 1 ustawy Pgg, każdorazowo przed udzieleniem koncesji, dokonywały uzgodnień z właściwymi miejscowo organami gminy, pod kątem nienaruszania zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości w sposób przewidziany w art. 7 ustawy Pgg (tj. zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub – w przypadku jego braku – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Uzgodnienia były dokonywane pisemnie lub zostały załatwione milczącą zgodą (na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy Pgg i art. 122a k.p.a.).

**Większość
skontrolowanych UM
i SP prowadziło
postępowania
o zmianę,
przeniesienie,
cofnięcie i wygaszenie
koncesji zgodnie
z przepisami ustawy
Pgg i K.p.a.**

W 6 (z 7) UM oraz 11 (z 14) SP objęte szczegółowym badaniem postępowania o zmianę, przeniesienie lub wygaszenie koncesji przeprowadzono na wniosek podmiotu; każdy z wniosków zawierał elementy określone w ustawie Pgg. Do każdego z tych wniosków dołączono m.in. dowody wniesienia opłaty skarbowej. We wszystkich przypadkach organy koncesyjne wydały decyzje zgodne ze złożonymi wnioskami; w decyzjach zawarto elementy określone w art. 30 ust. 1–3 i art. 32 ust. 1–5 ustawy Pgg oraz art. 107 k.p.a. Wszystkie objęte szczegółowym badaniem decyzje zmieniające warunki udzielonych koncesji, przenoszące koncesje na rzecz innego podmiotu oraz wygaszające koncesje zostały wydane terminowo, a czas trwania postępowań był zgodny z art. 35 § 1 k.p.a.

Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku postępowań prowadzonych przez UM Województwa Mazowieckiego i SP w Siemiatyczach, Wieluniu i Wschowie i polegały one m.in. na prowadzeniu przez organ koncesyjny postępowań o przeniesienie, zmianę udzielonej koncesji w sposób przewlekły i z naruszeniem przepisów k.p.a; dokonywaniu rozstrzygnięć i wydawaniu decyzji o przeniesieniu koncesji bez uprzedniej weryfikacji wysokości środków finansowych wykazanych przez wnioskodawców na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego z wysokością środków finansowych zgromadzonych na ten cel przez dotychczasowych koncesjonariuszy oraz wydawaniu decyzji o przeniesieniu koncesji na rzecz innego podmiotu, mimo iż wnioskodawcy nie przedłożyli dowodu na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, co było niezgodne z art. 36 ust. 6 ustawy Pgg; niewygaszeniu koncesji pomimo upływu terminu jej ważności.

Przykłady

W przypadku UM Województwa Mazowieckiego

1. Organ koncesyjny nie wyegzekwował usunięcia naruszeń warunków koncesji w sposób i w terminie określonym w wydanym, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy

- Pgg, postanowieniu oraz nie naliczył opłaty dodatkowej, w związku z naruszeniem przez przedsiębiorcę granic obszaru górniczego, wyznaczonego w decyzji udzielającej koncesji.
2. W przypadku 1 (z 2) postępowań zakończonych odmową udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, strony nie zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a., stanowiącym, że organ obowiązany jest każdorazowo zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania.
 3. Stwierdzono przypadki prowadzenia przez organ koncesyjny postępowań o przeniesienie, zmianę udzielonej koncesji w sposób przewlekły. I tak czas trwania 1 postępowania w sprawie przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu i 1 postępowania w sprawie zmiany koncesji wyniósł od 32 do 66 dni, i był dłuższy niż wynika to z art. 35 § 3 k.p.a. z uwzględnieniem terminów wyłączeń, określonych w art. 35 § 5 k.p.a. Strony nie zostały zawiadomione o niezafatwieniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a. Ponadto decyzję przenoszącą koncesję na wydobywanie kopaliny na rzecz innego podmiotu organ wydał po 34 dniach od zawiadomienia o zebraniu materiału umożliwiającego jej wydanie. W przypadku postępowania w sprawie zmiany koncesji udzielonej na wydobywanie kopaliny organ przesłał stronom zawiadomienie o zebraniu materiału umożliwiającego wydanie rozstrzygnięcia po 34 dniach od dokonania uzgodnień wynikających z art. 23 ust. 2a ustawy Pgg, co było niezgodne z art. 35 § 1 k.p.a.
 4. W 2 przypadkach organ dokonał rozstrzygnięcia i wydał decyzje nie weryfikując uprzednio wysokości środków finansowych wykazanych przez wnioskodawców na rzecz funduszu likwidacji zakładu górniczego z wysokością środków finansowych zgromadzonych na ten cel przez dotychczasowych koncesjonariuszy, co było niezgodne z art. 36 ust. 6 ustawy Pgg. W ocenie NIK nieweryfikowanie przez organ rzeczywistej wysokości środków zgromadzonych na rachunku funduszu likwidacji zakładu górniczego podmiotu zrzekającego się koncesji i tym samym wysokości środków jakie powinien wykazać przedsiębiorca wnioskujący o przeniesienie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 36 ust. 6 ustawy Pgg. Organ wydał decyzje bez uprzedniej weryfikacji czy koncesjonariusz, na rzecz którego przeniesiona została koncesja zgromadził na rachunku bankowym funduszu likwidacji zakładu górniczego środki w kwocie odpowiadającej wartości zgromadzonej na ten cel przez podmiot zrzekający się koncesji oraz czy wysokość środków zgromadzonych na ten cel była wystarczająca i zgodna z art. 128 ust. 4 pkt 2 ustawy Pgg.
 5. W 2 przypadkach organ wydał decyzje o przeniesieniu koncesji na rzecz innego podmiotu, mimo iż wnioskodawcy nie przedłożyli dowodu na utworzenie rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, co było niezgodne z art. 36 ust. 6 ustawy Pgg. W ocenie NIK nieegzekwowanie przez organ dowodu na potwierdzenie utworzenia odrębnego rachunku bankowego przeznaczonego na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 36 ust. 6 ustawy Pgg. Przedsiębiorca, na rzecz którego przenoszona jest koncesja na wydobywanie kopaliny winien jest przedłożyć organowi koncesyjnemu, wraz ze złożonym wnioskiem, dowód na utworzenie odrębnego rachunku, na którym gromadzone będą corocznie środki w związku z likwidacją zakładu górniczego po zakończeniu eksploatacji złoża, niezależnie czy rzeczne złoże było do chwili przeniesienia koncesji objęte działalnością eksploatacyjną. Przedłożenie wyciągu operacji z rachunku bankowego, bez wskazania, że jest to odrębny rachunek przeznaczony na gromadzenie środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, nie jest dowodem na spełnienie warunku przeniesienia koncesji na rzecz innego podmiotu, określonego w art. 36 ust. 6 ustawy Pgg.

Starosta Wschowski w 1 przypadku nie wygasił koncesji, obowiązującej w okresie objętym kontrolą NIK. Dotyczyło to decyzji z 24 czerwca 2010 r., na podstawie której udzielił koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża Tylewice. Decyzja ta określała termin ważności koncesji na wydobywanie kopaliny z ww. złoża do 31 grudnia 2020 r. Starosta do czasu kontroli NIK nie wygasił przedmiotowej decyzji. Ponadto 1 decyzja o wygaszeniu koncesji (dotycząca złoża w obrębie Osowa Sień) zawierała błędne oznaczenie numeru działki ewidencyjnej gruntu, na której zlokalizowane było złoże kopaliny.

Odmowa udzielenia i zmiany koncesji na wydobywanie kopaliny stałej

We wszystkich kontrolowanych UM, z wyjątkiem UM Województwa Lubuskiego wydano decyzje o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny. Odmowy udzielenia koncesji nastąpiły na podstawie przesłanek wynikających z przepisów prawa. Tylko w 1 UM (Województwa Mazowieckiego) stwierdzono, że w 1 (z 2 objętych szczegółową kontrolą) postępowań zakończonych odmową udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, strony nie zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z art. 61 § 4 k.p.a. W 5 urzędach marszałkowskich marszałkowie wydali po 2 decyzje o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny. Natomiast Marszałek Województwa Wielkopolskiego odmówił udzielenia koncesji w 6 przypadkach. Ponadto 2 marszałków województw (łódzkiego i wielkopolskiego) odmówiło zmiany łącznie 7 koncesji. Spośród skontrolowanych starostw powiatowych w przypadku 4 (w Mińsku Mazowieckim, w Siemiatyczach, w Wysokiem Mazowieckiem oraz we Wschowie) stwierdzono łącznie 6 przypadków odmowy udzielenia koncesji.

Przykłady

W UM Województwa Mazowieckiego objęte szczegółowym badaniem 2 postępowania zakończone wydaniem decyzji o odmowie udzielenia koncesji prowadzone były terminowo i zgodnie z art. 35 i 36 k.p.a. W przypadku 1 decyzji organ nie zawiadomił strony o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.

SP w Siemiatyczach, do zakończenia kontroli w tej jednostce, wydał 3 decyzje o odmowie udzielenia koncesji na podstawie przesłanek określonych w art. 29 ust. 1 ustawy Pgg, a mianowicie: odmówił udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Słochy Annapolskie II”, z uwagi na to, że działalność ta uniemożliwiałaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Siemiatycze – zgodnie z tym planem obszar ten przeznaczono pod tereny leśne; na podstawie 2 decyzji odmówił udzielenia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złóż „Anusin 1” i „Anusin 2”, położonych w gminie Siemiatycze, w związku z tym, że planowane przedsięwzięcia zlokalizowane były na obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”.

Zamieszczanie w BIP informacji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny stałej

Zgodnie z art. 72 ust. 6 ustawy uioś, organ właściwy do wydania decyzji, w tym decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż, dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niezwłocznie po wydaniu decyzji, podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także udostępnia na okres 14 dni w BIP na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu treść tej decyzji. W informacji wskazuje się dzień udostępnienia treści decyzji.

W 4 UM⁴⁷ oraz 2 SP (w Mińsku Mazowieckim i Wieluniu) stwierdzono przypadki zamieszczenia w BIP decyzji objętych badaniem z naruszeniem terminu określonego w art. 72 ust. 6 ustawy uioś lub przypadki nieopublikowania decyzji w BIP ani w publicznie dostępnym wykazie danych urzędu obsługującego organ koncesyjny. Wykazane opóźnienia organy koncesyjne wyjaśniały utrudnionymi warunkami pracy z powodu pandemii Covid-19, zbyt dużą liczbą postępowań koncesyjnych przypadających na 1 pracownika.

Przykłady

W UM Województwa Lubuskiego w wyniku badania 15 decyzji o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża ustalono, że informacje o ich wydaniu zamieszczono w BIP po upływie od 42 do 1 289 dni od daty wydania tych decyzji.

W SP w Wieluniu w 1 przypadku udzielenia koncesji, organ nie podał do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także nie udostępnił na okres 14 dni w BIP treści tej decyzji.

⁴⁷ Urzędy marszałkowskie województw: lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego.

Przekazywanie przez organy koncesyjne dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych

W 6 z 7 urzędów marszałkowskich przekazano państwowej służbie geologicznej, zgodnie z art. 152 a ust. 3 i 4 ustawy Pgg, dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, tj. kopie decyzji o udzieleniu koncesji, zmianie lub przeniesieniu koncesji, cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji. W przypadku 1 urzędu marszałkowskiego (UM Województwa Mazowieckiego) stwierdzono przypadki nieprzekazania do PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę wpisu do tego rejestru (tj. decyzji w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż). W 3⁴⁸ (z 7) UM występowały przypadki, gdy organ przekazał do PIG-PIB dokumenty z przekroczeniem terminu 14 dni określonego w § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla lub dokumenty przekazano w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnej.

Przykłady

W UM Województwa Mazowieckiego w latach 2018-2022 (do 31 marca) organ wydał 213 decyzji stanowiących podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, z tego 205 kompletów dokumentów przekazano państwowej służbie geologicznej prowadzącej rejestr obszarów górniczych. W 8 przypadkach organ nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 152a ust. 4 ustawy Pgg i nie przekazał PIG-PIB dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych. W 39 przypadkach organ przekazał do PIG-PIB dokumenty z przekroczeniem terminu 14 dni określonego w § 5 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych, a w 46 przypadkach dokumenty przekazano w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnej

W UM Województwa Wielkopolskiego dokumenty, w tym mapy obszarów górniczych, stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane, w przypadku 40 postępowań zakończonych udzieleniem koncesji, z opóźnieniem wynoszącym od 1 do nawet 110 dni w odniesieniu do terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych. W przypadku 14 postępowań zakończonych udzieleniem koncesji, ww. dokumenty przesłano natomiast jeszcze przed dniem, w którym decyzje te stały się ostateczne.

We wszystkich 14 skontrolowanych SP organy koncesyjne, zgodnie z art. 152a ust. 3 i 4 ustawy Pgg, przekazywały państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. W 9⁴⁹ (z 14) SP wystąpiły przypadki, gdy organ przekazał do PIG-PIB dokumenty z przekroczeniem terminu 14 dni określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych lub dokumenty przekazano w trakcie biegu terminu przewidzianego na uprawomocnienie się decyzji koncesyjnej.

5.3. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (tj. koncesji łącznych), a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż

Liczba postępowań koncesyjnych i ich wyniki

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 40 koncesji łącznych⁵⁰ oraz 222 koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁵¹. Według stanu na 31 marca 2022 r. obowiązywały 53 koncesje łączne⁵² oraz 196 koncesji

⁴⁸ Urzędy marszałkowskie województw: mazowieckiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego.

⁴⁹ SP w Płocku, Mińsku Mazowieckim, Siemiatyczach, Wysokiem Mazowieckim, Świdniku, Wieluniu, Nowym Mieście Lubawskim, Ostródzie, Turku.

⁵⁰ Z tego koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie: ropy naftowej i gazu ziemnego – 37, metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 2 oraz gazu ziemnego – 1.

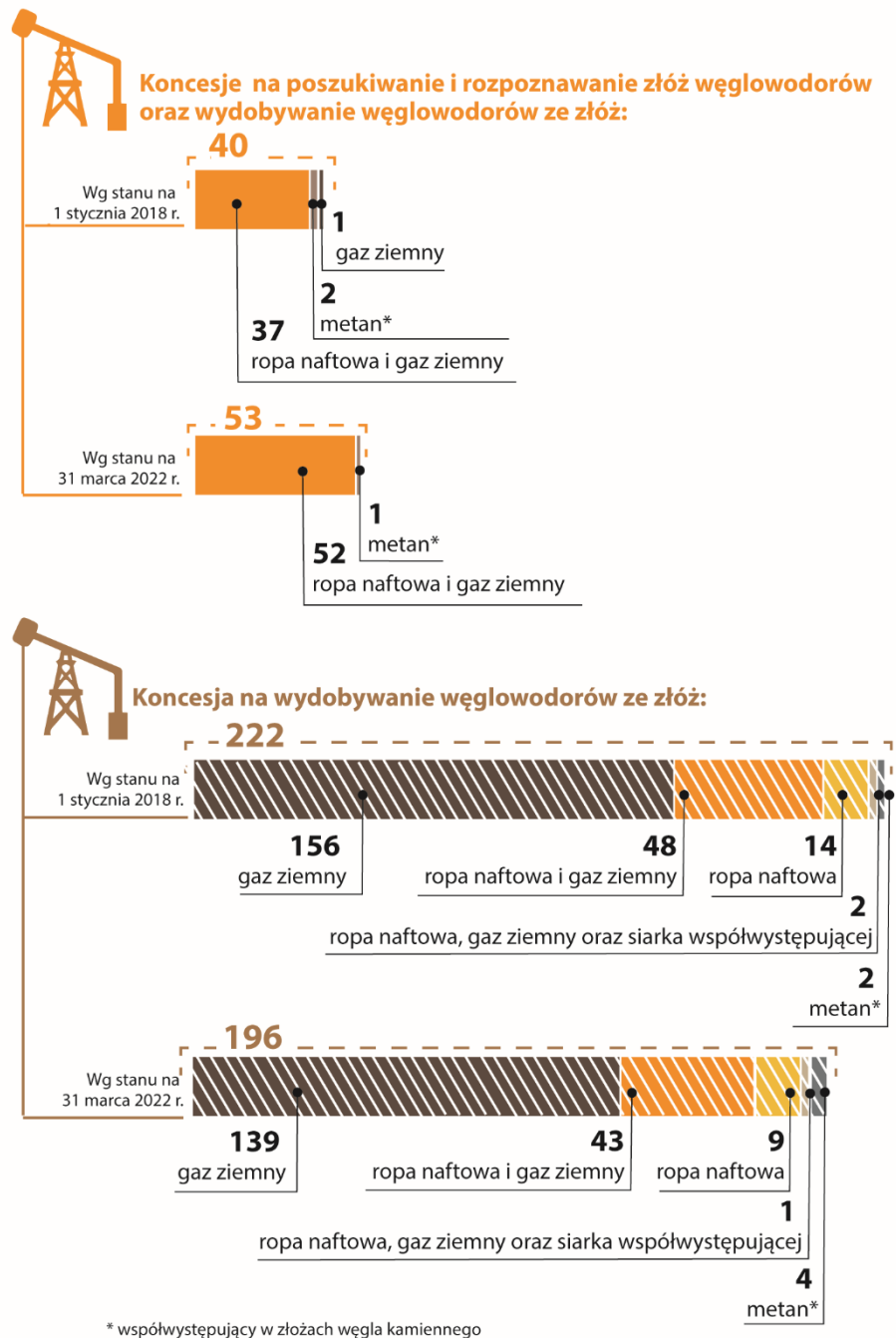
⁵¹ Z tego koncesji na wydobywanie: gazu ziemnego – 156, ropy naftowej i gazu ziemnego – 48, ropy naftowej – 14, ropy naftowej, gazu ziemnego i siarki współwystępującej – 2 oraz wydobywanie metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 2.

⁵² Z tego koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie: ropy naftowej i gazu ziemnego – 52 oraz metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 1.

na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁵³. Na 1 stycznia 2018 r. do obowiązujących w tym czasie koncesji łącznych nie wydano żadnej decyzji inwestycyjnej, natomiast na 31 marca 2022 r. obowiązywało 5 decyzji inwestycyjnych na eksploatację złóż dotyczących 6 koncesji łącznych⁵⁴.

Infografika nr 5

Koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

⁵³ Z tego koncesji na wydobywanie: gazu ziemnego – 139, ropy naftowej i gazu ziemnego – 43, ropy naftowej – 9, ropy naftowej, gazu ziemnego i siarki współwystępującej – 1 oraz metanu współwystępującego w złożach węgla kamiennego – 4.

⁵⁴ Liczba decyzji inwestycyjnych nie odpowiada liczbie koncesji łącznych, gdyż w 1 przypadku decyzja inwestycyjna dotyczyła 2 koncesji (decyzja inwestycyjna z 22 stycznia 2021 r. na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża Kramarzówka dotyczyła 2 koncesji łącznych: nr 20/97/Ł Skopów-Komarnice oraz nr 21/2001/Ł Zalesie-Jodłówka-Skopów).

**Realizacja
przez Ministra
obowiązków
informacyjnych
związanych
z udzielaniem koncesji
łącznych i koncesji
na wydobywanie
węglowodorów ze złóż**

Zgodnie z art. 49c ust. 6 ustawy Pgg, Minister utworzył i udostępnił w BIP Ministerstwa wykaz podmiotów kwalifikowanych, tj. podmiotów, które uzyskały pozytywną ocenę w postępowaniu kwalifikacyjnym, mającym na celu ocenę zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż. W wykazie tym, dla każdego wpisanego do niego podmiotu, uwzględniono wszystkie dane wymagane przepisami art. 49c ust. 4 ustawy Pgg. Według stanu na 31 marca 2022 r. w wykazie znajdowały się 24 podmioty, a według stanu na 30 czerwca 2022 r. było 27 takich podmiotów. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. do wykazu wpisano 17 z 18 podmiotów, które uzyskały w tym okresie pozytywną ocenę w postępowaniu kwalifikacyjnym – wpisów do wykazu dokonano niezwłocznie po tym, gdy decyzje o uzyskaniu pozytywnej oceny stały się ostateczne. W przypadku 1 podmiotu Minister dokonał wpisu i zamieścił w BIP wykaz zaktualizowany o ten wpis dopiero po blisko 2 latach od dnia, w którym decyzja o uzyskaniu przez ten podmiot pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego stała się ostateczna. Było to działaniem nierzetelnym.

W latach 2018–2022 Minister, zgodnie z art. 49f ust. 1 ustawy Pgg, corocznie, w terminie do 30 czerwca, ogłaszał w BIP informację o przestrzeniach (w tym ich granicach), dla których w następnym roku planowane było wszczęcie postępowania przetargowego.

Ponadto, zgodnie z art. 38 ustawy – Prawo przedsiębiorców, zamieścił w BIP informację o warunkach uzyskania koncesji łącznych oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Liczba postępowań

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r. Minister prowadził 221 postępowań koncesyjnych dotyczących koncesji łącznych, 243 postępowania dotyczące koncesji na wydobywanie węglowodorów oraz 5 postępowań o wydanie decyzji inwestycyjnej, w wyniku których:

- udzielił 12 koncesji łącznych⁵⁵ oraz 13 koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁵⁶;
- odmówił udzielenia koncesji 3 podmiotom uczestniczącym w postępowaniach o udzielenie koncesji łącznej, których oferty nie uzyskały najwyższej oceny;
- wydał 5 decyzji inwestycyjnych (wszystkie dotyczyły koncesji łącznych udzielonych przed 1 stycznia 2018 r.);
- wydał 84 decyzje o zmianie koncesji łącznej, 17 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji łącznej, 9 decyzji o przeniesieniu koncesji łącznej na inny podmiot, 1 decyzję w sprawie cofnięcia takiej koncesji;
- wydał 47 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie węglowodorów oraz 2 decyzje o zmianie takiej koncesji.

Nie było przypadków wydania decyzji o cofnięciu koncesji na wydobywanie węglowodorów ani decyzji o przeniesieniu takiej koncesji na inny podmiot.

**Szczegółowe
badanie postępowań**

Szczegółowym badaniem objęto 6 postępowań koncesyjnych przeprowadzonych na wniosek, z tego: 3 postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż zakończone udzieleniem koncesji (dot. złóż: *Dzików Stary*, *Połęcko* i *Miłostaw*), 1 postępowanie o wydanie decyzji inwestycyjnej zakończone wydaniem takiej decyzji (dot. złoża *Gryżyna*) oraz 2 postępowania o udzielenie koncesji łącznej, z tego 1 zakończone umorzeniem postępowania (dot. złoża *Maćkowice*) i 1 – zakończone odmową udzielenia koncesji. Organ koncesyjny udzielając koncesji na wydobywanie węglowodorów i wydając decyzję inwestycyjną spełnił wszystkie wymogi określone w ustawie Pgg dla tego typu postępowań. Odmowa udzielenia koncesji na wniosek (w trybie „open door”) nastąpiła

⁵⁵ Z tego 8 postępowań w trybie przetargowym i 4 na wniosek (tryb *open door*). Wszystkie koncesje łączne dotyczyły złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

⁵⁶ Wszystkich udzielono na wniosek. Z tego 10 koncesji udzielono na wydobywanie gazu ziemnego, 2 na wydobywanie metanu ze złóż węgla kamiennego oraz 1 na wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego.

na podstawie przesłanek wskazanych w ustawie Pgg, natomiast umorzenie postępowania koncesyjnego prowadzonego na wniosek zainteresowanego podmiotu nastąpiło z powodu wycofania wniosku przez wnioskodawcę.

Szczegółowe badanie spraw dotyczących: przeniesienia (1 sprawa dot. złoża *Karmin*), cofnięcia (1 sprawa dot. złoża *Uników*), wygaśnięcia (2 sprawy – dot. złoża *Brzeźnica* i *Koszalin-Polanów*) lub zmiany (2 sprawy – dot. złoża *Sierpowo* i *Jeniniec*) koncesji łącznej/koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, wykazało, że decyzje w tych sprawach wydano zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. art. 49zd ust. 1-3, art. 49ze ust. 3, art. 49zf ust. 1 i art. 49zg ustawy Pgg).

Z postępowań o udzielenie koncesji przeprowadzonych w trybie przetargowym do szczegółowej analizy wybrano 6, z tego: 5 zakończonych udzieleniem koncesji (dot. obszaru *Koszalin-Polanów*, *Szamotuły-Poznań Północ*, *Żarnowiec*, *Wejherowo* i *Błazowa*) oraz 1 zakończone umorzeniem postępowania (dot. obszaru *Chełmno*). W ramach każdego z postępowań pozyskano opinię, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy Pgg (tj. opinię wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności).

Postępowania przetargowe przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy Pgg oraz przepisami wykonawczymi do niej⁵⁷. Organ koncesyjny udzielił koncesji niezwłocznie po otrzymaniu protokołu z przetargu, tj. po zakończeniu postępowania wyjaśniającego i otrzymaniu podpisanej umowy o ustanowienie użytkowania górniczego. Umorzenie postępowania przetargowego i odmowa udzielenia koncesji nastąpiły zgodnie z przepisami ustawy Pgg.

W przypadku wszystkich – objętych szczegółowym badaniem – koncesji łącznych i koncesji na wydobywanie węglowodorów z koncesjonariuszami zawarto umowę o ustanowienie użytkowania górniczego. Koncesji łącznych udzielono na 10 lat (dla obszarów: *Koszalin-Polanów*, *Szamotuły-Poznań Północ* i *Żarnowiec*) lub 30 lat (dla obszarów: *Wejherowo* i *Błazowa*), natomiast koncesji na wydobywanie węglowodorów udzielono na okresy: 10, 12 i 19 lat (odpowiednio dla złóż *Połęcko*, *Miłostaw* i *Dzików Stary*). Do żadnej z koncesji łącznych nie wydano decyzji inwestycyjnej z uwagi na niezakończenie fazy rozpoznawczo-poszukiwawczej. W koncesjach nie ustanowiono zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją, o którym mowa w art. 49x ust. 2 ustawy Pgg, gdyż – jak wyjaśniła naczelnik Wydziału Koncesji Geologicznych I – ustanowienie takiego zabezpieczenia jest warunkiem dodatkowym, który może zostać ustanowiony, jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju. W przypadku powyższych koncesji nie zaistniały przesłanki przemawiające za takim rozwiązaniem.

Minister prowadził w sposób przewlekły postępowania o udzielenie koncesji łącznych, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także postępowania kwalifikacyjne

Stwierdzono, że organ koncesyjny prowadził postępowania koncesyjne i kwalifikacyjne⁵⁸ w sposób przewlekły, a także nie zawiadamiał stron o przyczynach niezłatwienia sprawy w terminie, o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 35 § 1 i § 3 oraz art. 36 § 1 i § 2 k.p.a. I tak, spośród postępowań koncesyjnych i kwalifikacyjnych objętych szczegółowym badaniem:

1. w 3 postępowaniach kwalifikacyjnych oraz 1 ponownym postępowaniu kwalifikacyjnym czas od wpływu wniosku do organu koncesyjnego do nadania do wnioskodawcy wezwania do uzupełnienia wniosku wyniósł od 69 do 391 dni;
2. w 2 postępowaniach o udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, zakończonych udzieleniem koncesji, czas od wpływu wniosku do organu koncesyjnego do nadania do wnioskodawcy wezwania

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (Dz. U. poz. 1171).

⁵⁸ Dotyczy to również ponownych postępowań kwalifikacyjnych.

do uzupełnienia wniosku wyniósł 335 dni⁵⁹ i 106 dni⁶⁰, a w 1 takim postępowaniu od daty przekazania uzupełnionego wniosku przez wnioskodawcę do nadania do wnioskodawcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego upłynęło 45 dni⁶¹.

3. w 1 postępowaniu o wydanie decyzji inwestycyjnej od wpływu wniosku do organu koncesyjnego do dnia nadania do wnioskodawcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego upłynęło 101 dni⁶².
4. w 4 postępowaniach przetargowych na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż⁶³ drugie posiedzenie komisji przetargowej odbyło się po upływie od 125 do 170 dni od pierwszego posiedzenia.

Stosownie do art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, przy czym zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W myśl art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek, zgodnie z art. 36 § 2 k.p.a., ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Zdaniem NIK na prowadzenie postępowań o udzielenie koncesji łącznej oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż z naruszeniem przepisów ustawy Pgg i k.p.a. miała wpływ permanentna rotacja na stanowiskach pracy w wydziałach odpowiedzialnych za prowadzenie tych postępowań. NIK zauważył jednak, że łączny czas trwania postępowań zakończonych udzieleniem koncesji (od daty wpływu wniosku do daty udzielenia koncesji) uległ skróceniu z średnio 470 dni w 2018 r. do średnio 229 dni dla wniosku złożonego w 2020 r.

Minister udzielił 2 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż na obszarach: *Żarnowiec* i *Koszalin-Polanów* bez uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, co było niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy Pgg.

Udzielenie koncesji
bez uzgodnień
z właściwymi
organami

Według publicznych zaproszeń do składania ofert w przetargach na udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż na obszarach: *Żarnowiec* i *Koszalin-Polanów* z 8 maja 2018 r., granica obszarów przetargowych przebiegała częściowo wzdłuż linii brzegowej Morza Bałtyckiego. Minister w wyniku ww. postępowań udzielił koncesji łącznej dla obszaru *Żarnowiec* 19 czerwca 2019 r., a dla obszaru *Koszalin-Polanów* 3 grudnia 2020 r.

W myśl art. 8 ust. 1 ustawy Pgg decyzje, które dotyczą morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Tymczasem art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁶⁴ stanowi, że pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego, co oznacza, że oba obszary przetargowe leżały częściowo w pasie nadbrzeżnym Morza Bałtyckiego. W związku z powyższym Minister w obu omawianych przypadkach był zobowiązany do uzgodnienia decyzji koncesyjnej z właściwym dyrektorem urzędu morskiego.

⁵⁹ Dotyczy złoża *Dzików Stary*.

⁶⁰ Dotyczy złoża *Połęcko*.

⁶¹ Dotyczy złoża *Miłostaw*.

⁶² Dotyczy złoża *Gryżyna*.

⁶³ 170 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Chełmno*; 139 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Żarnowiec*; 134 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Koszalin-Polanów*; 125 dni w postępowaniu dotyczącym obszaru *Szamotuły-Poznań Północ*.

⁶⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 457, ze zm.

Nieuwzględnienie
w koncesjach
wszystkich wymogów
ustawy Pgg

Ponadto, w 3 koncesjach na wydobywanie węglowodorów ze złóż⁶⁵, a także 5 koncesjach łącznych⁶⁶, wybranych do szczegółowego badania, Minister nie określił szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego, pomimo że wymóg taki wynikał z art. 49u ust. 1 pkt 6 ustawy Pgg.

Zbyt późne
rozpoczęcie przez
Ministra prac nad
projektem
rozporządzenia Rady
Ministrów w sprawie
wniosku
o przeprowadzenie
postępowania
kwalifikacyjnego

Prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego – wskazanego w delegacji ustawowej zawartej w art. 49a ust. 18 ustawy Pgg – podjęto w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie przez Radę Ministrów przed upływem terminu, w którym dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie straciło moc. Z dniem 29 sierpnia 2020 r. straciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego⁶⁷, a kolejne rozporządzenie w tej sprawie⁶⁸ weszło w życie 14 stycznia 2021 r. W związku z tym od 30 sierpnia 2020 r. do 13 stycznia 2021 r. nie obowiązywał żaden akt normatywny w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w delegacji ustawowej zawartej w art. 49a ust. 18 ustawy Pgg. Prace nad projektem nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego rozpoczęły się w DGK (w Wydziale Węglowodorów) w lutym 2020 r., a przekazanie projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania nastąpiło 27 sierpnia 2020 r.

5.4. Działania w zakresie stanowienia i stosowania przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Polecenie opracowania
projektu ustawy
o zmianie ustawy
– Prawo geologiczne
i górnicze oraz
niektórych innych
ustaw w trybie
odrębnym

GGK⁶⁹ wydał DGK polecenie⁷⁰ opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (dalej: *projekt ustawy*) w odrębnym trybie, polegającym m.in. na *opracowaniu oceny skutków regulacji oraz odstąpieniu od jej opiniowania przez Zespół do spraw testów regulacyjnych i Oceny Skutków Regulacji; odstąpieniu od przedstawienia do zatwierdzenia przez kierownictwo resortu projektu wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów; odstąpieniu od przedstawienia projektu ustawy do zatwierdzenia przez kierownictwo resortu oraz odstąpieniu od uzgadniania projektu ustawy wewnątrzresortowo*.

Możliwość opracowania projektu ustawy w trybie odrębnym wynikała z § 2 ust. 3. *Procedury przygotowywania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych* (stanowiącej załącznik nr 1 do obowiązującego wówczas regulaminu organizacyjnego ministerstwa⁷¹). Projekt niniejszej ustawy został umieszczony w porządku obrad Rady Ministrów, co wskazywało na zastosowanie odrębnego trybu postępowania⁷².

⁶⁵ 3/2018 (Dzików Stary), 4/2020 (Połębko) oraz 2/2021 (Miłosław).

⁶⁶ 3/2019/Ł (Szamotuły-Poznań-Północ), 5/2019/Ł (Żarnowiec), 9/2019/Ł (Wejherowo), 11/2019/Ł (Białowa) oraz 1/2020/Ł (Koszalin-Polanów).

⁶⁷ Dz. U. poz. 708, ze zm., uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r.

⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 73).

⁶⁹ GGK od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. w Ministerstwie Środowiska.

⁷⁰ Polecenie z 14 września 2017 r.

⁷¹ Regulamin organizacyjny Ministerstwa, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Ministra Środowiska poz. 41).

⁷² Sposób postępowania z projektami dokumentów rządowych został uregulowany w uchwale Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348, dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów). Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1

Zastosowanie trybu odrębnego GKG uzasadnił „pilnością przeprowadzenia prac legislacyjnych, wynikającą z wieloletnich zaniedbań poprzedniego rządu, co mogłoby spowodować kryzys branży górniczej”.

Opracowany przez DGK projekt ustawy zawierał przepis⁷³, zgodnie z którym nie istniałby obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w przypadku zmiany koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, lub węgla brunatnego, udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy uioś, w tym również zmian koncesji uzyskanych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁷⁴, jeżeli zmiana koncesji dotyczyła wyłącznie wydłużenia terminu jej obowiązywania i była uzasadniona racjonalną gospodarką złożem. Projekt ustawy uwzględniał również zastąpienie procedury uzgodnienia zmian tych koncesji z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) procedurą ich opiniowania przez te organy. Projekt ustawy, po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych, został przekazany pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

Wątpliwości dotyczące zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych z prawem UE

Przekazanie pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy, który zawierał m.in. przepisy niezgodne z prawem UE oraz nie uzyskał wymaganej akceptacji Ministra

Przed przekazaniem projektu ustawy pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, Departament Prawny w Ministerstwie⁷⁵ zwrócił uwagę na wątpliwości co do zgodności z prawem UE⁷⁶ przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalni, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zalecił DGK uzgodnienie zmian tych przepisów z GDOŚ. W wyniku uzgodnień z GDOŚ nastąpiła zmiana art. 72 ustawy uioś polegająca na dodaniu do wskazanego przepisu, w ust. 2 pkt 2, lit. j-k. DP nie zgłaszał już dalszych uwag do projektu ustawy⁷⁷.

Projekt ustawy przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów zawierał zmianę przepisu art. 72 ust. 2 pkt 2 ustawy uioś, polegającą na dodaniu lit. j-k. Zmiana ta umożliwiała jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego (w przypadku węgla brunatnego przewidziano ograniczenie czasowe do 6 lat), bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy wydłużenie koncesji było uzasadnione racjonalną gospodarką złożem, oraz nie rozszerzało zakresu takiej koncesji.

Projekt ustawy uwzględniał również zmianę art. 205 ustawy Pgg, polegającą na dodaniu ust. 5, zmieniającego formę zajęcia stanowiska – z uzgodnienia na opinię – przez właściwego, ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) odnośnie do zmiany koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego (jeżeli dotyczy wyłącznie wydłużenia terminu jej obowiązywania i jest uzasadniona racjonalną gospodarką złożem). Projekt ustawy zawierający ww. przepisy nie podlegał ponownym uzgodnieniom międzyresortowym, konsultacjom publicznym i opiniowaniu.

W uzasadnieniu projektu ustawy (przekazanego pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów) Ministerstwo wskazało, że wprowadzane nią przepisy mogły powodować ewentualne nierówne traktowanie przedsiębiorców wykonujących działalność określoną ustawą – Prawo geologiczne i górnicze. Celem wprowadzenia tych przepisów jest zachowanie ciągłości prowadzenia wydobycia węgla kamiennego i brunatnego przy

Regulaminu pracy Rady Ministrów projektem dokumentu rządowego jest projekt ustawy. O odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego Prezes Rady Ministrów decyduje, wyrażając zgodę na umieszczenie projektu dokumentu rządowego w porządku obrad Rady Ministrów (§ 100 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

⁷³ Projekt ustawy z 12 grudnia 2017 r. W projekcie tym dodano ust. 3-8 po ust. 2 w art. 155 ustawy uioś.

⁷⁴ Dz. U. z 2005 r. poz. 1947, ze zm. Uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r.

⁷⁵ Dalej: DP.

⁷⁶ W szczególności z dyrektywą Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne oraz z zastępującą ją dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

⁷⁷ Przekazany do GDOŚ projekt ustawy zakładał m.in. wprowadzenie w ustawie uioś zmiany polegającej na nałożeniu na RDOŚ obowiązku stwierdzania braku potrzeby dokonywania oceny oddziaływania na środowisko.

jednoczesnym braku zmiany zakresu koncesji. Zmianę art. 205 ust. 5 ustawy Pgg uzasadniono zapewnieniem uproszczenia i przyśpieszenia pozyskiwania decyzji przedłużających terminy obowiązywania koncesji. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano również, że zaproponowana zmiana wychodzi naprzeciw postulatом przedsiębiorców i dotyczy tych, realnie zagrożonych, iż nie zostaną im przedłużone koncesje.

GGK przekazał projekt ustawy pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów, pomimo że zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska projekty ustaw kierowane przez ministra środowiska pod obrady Rady Ministrów lub jej organów akceptuje Minister.

**Opinie ministra
spraw zagranicznych**

W toku procesu legislacyjnego minister spraw zagranicznych wydał siedem opinii o zgodności projektu ustawy z prawem UE. W każdej z nich wskazano, że *projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej*. W Ministerstwie nie zlecano ekspertyz dotyczących badania zgodności projektu ustawy z prawem UE, polegając na opiniach Ministerstwa spraw zagranicznych w tym zakresie. W uzasadnieniu projektu ustawy, który GGK przekazał pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, wskazano m.in., że *projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej*.

W toku prac nad projektem ustawy dokonano zmiany art. 72 ust. 2 pkt 2 ustawy uioś⁷⁸ poprzez dodanie przepisu lit. l, który rozszerzał katalog kopalin o siarkę rodzimą wydobywaną metodą otworową. W projektowanym art. 205 ust. 5 ustawy Pgg uwzględniono również siarkę rodzimą wydobywaną metodą otworową jako kopalinę, dla której jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wymagałoby opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zamiast uzgodnienia.

**Wejście w życie
ustawy z Pgg**

Ustawa zPgg weszła w życie 29 sierpnia 2018 r. i zawierała art. 3 ust. 1, zgodnie z którym w art. 72, w ust. 2, w pkt 2 ustawy uioś dodano lit. j-l w brzmieniu zgodnym z projektem zmiany ustaw. Ustawa zPgg wprowadzała również w art. 205 ustawy Pgg ust. 5, zgodnie z którym powyższa zmiana koncesji była opiniowana przez właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

**Niezastosowanie
zasady pierwszeństwa
prawa UE przed
prawem krajowym
przy wydaniu
25 decyzji
zmieniających
koncesję**

W związku z wprowadzoną, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k ustawy uioś, możliwością wydłużenia terminu obowiązywania decyzji koncesyjnej na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego – bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – do organu koncesyjnego wpłynęły 22 wnioski (złożone przez 4 przedsiębiorców) o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, na okres od 1 roku do 24 lat oraz 3 wnioski (złożone przez 2 przedsiębiorców) o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego na okres 6 lat. Minister wydał 25 decyzji, zgodnych z przedmiotem wniosków. W żadnej z 25 decyzji zmieniających koncesje nie wskazano, że zmiana nastąpiła bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-k ustawy uioś.

Organ koncesyjny nie zastosował przy wydaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Tym samym nie zastosował art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE, który jednoznacznie wskazywał, że przedsięwzięcia takie jak te, dla których zostały wydane przedmiotowe decyzje zmieniające koncesje, mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko. Naruszenie ww. przepisów dyrektywy 2011/92/UE potwierdzono również w uzasadnionej opinii KE z 17 grudnia 2020 r.⁷⁹ oraz w opinii Rzecznika

⁷⁸ Dodanie przepisów lit. j-k.

⁷⁹ Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej (2020/6001 C(2020) 0928 final) skierowana do Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku ze sporem między państwami dotyczącym zarzucanego naruszenia prawa UE przez Rzeczpospolitą Polską w związku z przedłużeniem i rozszerzeniem koncesji na działalność wydobywczą w kopalni „Turów”.

Generalnego TSUE z 3 lutego 2022 r.⁸⁰, zgodnie z którymi Polska naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE, *stanowiąc w art. 72 ust. 2 ustawy o oś, że jednokrotne przedłużenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego o sześć lat nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko.*

GGK⁸¹ zeznał m.in., że: Gdyby nie zmiana ustawy Pgg [...] dziś funkcjonowałaby chyba jedna kopalnia węgla kamiennego i żadna węgla brunatnego w Polsce, co miałoby katastrofalne skutki – to być albo nie być Państwa Polskiego. Nadzór nad zgodnością z prawem UE należał do kompetencji prawników Ministerstwa Środowiska, oni parafowali każdy dokument. Przepis zmieniany został przyjęty przez prawników w Rządzie i Biurze Legislacyjnym przy KPRM, a także legislatorów w Sejmie, Senacie oraz Prezydenta RP. Ja kierowałem się najwyższym interesem państwa, żaden przedsiębiorca górniczy nie był w stanie przeprowadzić po 2016 r. pełnej procedury przedłużenia koncesji, ze względu na ograniczenia czasowe. [...] Przedsiębiorcy powinni wystąpić wcześniej o przedłużenie koncesji, ale ja już taki stan zastałem, gdy objąłem funkcję Głównego Geologa Kraju na przełomie 2015/2016.

Nierówne traktowanie przedsiębiorców na skutek wyłączenia konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Wyłączenie, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś, konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, skutkowało również nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną ustawą Pgg. Przedsiębiorcy, na wniosek których przedłużono termin obowiązywania 25 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego, byli zwolnieni z wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji, gdy przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na wydobywanie innych kopalin (tj. innych niż węgiel kamienny, węgiel brunatny i siarka rodzima) obowiązek ten dotyczył. Należy również podkreślić, że w przypadku 21 z ww. 25 koncesji nie zainicjowano wszczęcia postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji wydłużających termin obowiązywania koncesji.

W przypadku 3 decyzji dotyczących wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, przedsiębiorcy złożyli ponownie wnioski o zmianę koncesji w celu dopisania do treści koncesji warunku prowadzenia działalności zgodnie z uzyskaną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach⁸². Z analizy informacji przedłożonych przez DGK wynika, że w przypadku 15 koncesji wydłużonych w trybie art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś (tj. bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) przedsiębiorcy (wg stanu na 7 października 2022 r.) nie złożyli wniosków o wszczęcie postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; opracowywali raporty środowiskowe; w przypadku 6 koncesji (jak wynika z danych DGK) przedsiębiorcy nie planowali złożyć wniosku o wszczęcie takiego postępowania; a w przypadku 1 koncesji w Ministerstwie (wg stanu na 7 października 2022 r.) nie posiadano informacji z uwagi na przekazanie akt postępowania administracyjnego do WSA w Warszawie.

Do organu koncesyjnego nie wpłynął żaden wniosek o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie siarki rodzimej (wydobywanej metodą otworową).

⁸⁰ Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 lutego 2022 r. w sprawie C-121/21 zawisłej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Przedłużenie terminu obowiązywania koncesji na prowadzenie działalności kopalni „Turów” w Polsce w pobliżu granicy czeskiej – Zaistniały między republiką Czeską a Rzeczypospolitą Polską spór dotyczący oddziaływania na środowisko w Republice Czeskiej – dyrektywa 2011/92/UE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne (OOŚ) – Sprzeczność z prawem Unii prawa krajowego, decyzji OOŚ i koncesji na prowadzenie działalności.

⁸¹ Od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.

⁸² Na dzień zakończenia kontroli (4 sierpnia 2023 r.) organ koncesyjny wydał jedną decyzję zmieniającą koncesję w tym zakresie, a w przypadku dwóch koncesji postępowania były w toku.

**Brak weryfikacji
spełnienia przez
podmioty ubiegające
się o wydłużenie
terminu
obowiązywania
koncesji warunków
przewidzianych
przepisami z zakresu
ochrony środowiska**

W art. 24 ustawy Pgg określono podstawowe wymagania co do wniosku koncesyjnego, a także wskazano (w art. 24 ust. 1 ustawy Pgg), że wniosek musi spełniać warunki przewidziane przepisami z zakresu ochrony środowiska.

W odniesieniu do sposobu weryfikacji spełnienia przez wnioskodawcę wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska (o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy Pgg), w sytuacji postępowań koncesyjnych, prowadzonych bez konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. z zastosowaniem trybu art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś, dyrektor DGK wyjaśniła m.in., że weryfikacja wniosków przedsiębiorców (bez załączonych do nich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) pod kątem spełnienia wymagań przewidzianych przepisami z zakresu ochrony środowiska, sprowadzała się do analizy przez organ koncesyjny przedstawionych w nich sposobów przeciwdziałania ujemnym wpływom działalności na środowisko oraz informacji dotyczących wpływu działalności na środowisko zawartych w załączonych do wniosków projektach zagospodarowania złóż. Z kolei, GGK⁸³ wyjaśnił m.in., że: wiele spraw związanych z koncesjonowaniem było prowadzonych w ciałach doradczych Ministra, co miało wpływ na tempo i jakość ich załatwiania. Minister⁸⁴ w swoich wyjaśnieniach nie odniósł się do powyższej kwestii.

GGK⁸⁵ w kwestii dokonywania – przed wydaniem 25 decyzji wydłużających termin obowiązywania koncesji – analizy mających na celu zbadanie czy wydłużenie koncesji uzasadnione było racjonalną gospodarką złożem wyjaśnił m.in., że przy wydawaniu decyzji zmieniających koncesje kierował się przesłankami racjonalnej gospodarki złożem. Ponadto wskazał, że przerwanie prowadzenia eksploatacji kopalń odkrywkowych węgla brunatnego prowadziłoby do ich likwidacji, co stwarza zagrożenie dla środowiska naturalnego ze względu na migracje kwaśnych wód zanieczyszczonych siarczanami.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo⁸⁶ wydobywanie kopalin ze złoża (metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha oraz metodą podziemną o wydobywaniu kopalin nie mniejszym niż 100000 m³ na rok) zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W art. 71 ust. 2 ustawy uioś wskazano, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Zdaniem NIK z zacytowanych przepisów wynika, że obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach miał zastosowanie również przed wydaniem wskazanych 25 decyzji o wydłużeniu terminu obowiązywania koncesji.

Organ koncesyjny⁸⁷ wydłużając, w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś, czas obowiązywania 4 koncesji⁸⁸, dokonał również zmian mających wpływ na zakres koncesji, pomimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie czasu ich obowiązywania, bez dokonywania zmian mających wpływ na zakres koncesji.

I tak w każdej z 4 koncesji organ koncesyjny zmienił opis sposobu wykonywania zamierzonej działalności, szczególnych warunków wykonywania zamierzonej działalności oraz opis przestrzeni, w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność, a także dodatkowo innych zmian (m.in. uchylił:

**Dokonanie w 4 (z 25)
koncesjach zmian
mających wpływ na
zakres koncesji**

⁸³ GGK od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.

⁸⁴ Minister Środowiska od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.

⁸⁵ Od 6 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu, od 1 sierpnia 2019 r. do 14 listopada 2019 r. w Ministerstwie Środowiska.

⁸⁶ Dz. U. poz. 1839, ze zm.

⁸⁷ GGK od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. w Ministerstwie Środowiska oraz GGK od 6 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu, od 1 sierpnia 2019 r. do 14 listopada 2019 r. w Ministerstwie Środowiska.

⁸⁸ Dotyczy koncesji na wydobywanie: węgla kamiennego i metanu jako kopalin towarzyszącej ze złoża *Budryk*; węgla kamiennego ze złoża *Wujek*; węgla kamiennego ze złoża Kopalni Węgla Kamiennego *Knurów*; węgla kamiennego i metanu jako kopalin towarzyszącej ze złoża *Silesia*.

zobowiązanie przedsiębiorcy do przedłożenia projektu zagospodarowania złoża do zatwierdzenia; treść koncesji dotycząca praw stron postępowania i obowiązków organu koncesyjnego, wynikająca z przepisów k.p.a.; zobowiązanie przedsiębiorcy do przedłożenia projektu zagospodarowania złoża oraz treść koncesji dotycząca praw stron postępowania i obowiązków organu koncesyjnego, wynikająca z przepisów k.p.a.).

NIK wskazuje, że jedyną zmianą, jaka była możliwa do wprowadzenia, w koncesjach na wydobywanie węgla kamiennego, lub węgla brunatnego, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy zPgg oraz obowiązującego ówczesnie przepisu art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś, było wydłużenie terminu ich obowiązywania. Oznacza to, że dokonanie przez organ koncesyjny zmiany brzmienia, a także zmiany polegającej na dodaniu, skreśleniu lub uchyleniu pozostałych punktów wymienionych koncesji były niezgodne z przywołanymi przepisami.

Organ koncesyjny podjął działania prowadzące do wyeliminowania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. J–l uioś z obrotu prawnego w 2021 r., tj. po niespełna 3 latach jego obowiązywania, potwierdzając tym samym, że wydanie wyżej opisanych 25 decyzji koncesyjnych nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE.

W Ministerstwie opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy uioś (dalej: projekt ustawy zuoś), uchylający m.in. art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś. Przepisy te uchylono⁸⁹ od 20 lipca 2021 r. wskazując na brak uzasadnienia, aby przepisy pozwalające na jednokrotne przedłużanie koncesji na wydobywanie wybranych kopalin pozostawały nadal w obrocie prawnym. Uzasadnienie projektu ustawy z uoś wskazywało też, że wykreślenie tych przepisów ma także na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących ich potencjalnej niezgodności z przepisami dyrektywy 2011/92/UE. Propozycja uchylenia ww. przepisów powstała w Departamencie Prawnym w Ministerstwie, w związku z uzasadnioną opinią Komisji Europejskiej z 17 grudnia 2020 r. Dyrektor DGK w Ministerstwie oraz naczelnik w tym departamencie, opiekunowie merytoryczni projektu ustawy zuoś, wyjaśnili, że *przy projektowaniu jej przepisów wzięli pod uwagę treść uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej.*

GGK⁹⁰ zeznał m.in., że: problem jednak został zidentyfikowany w Ministerstwie i potraktowany poważnie i przepis ten został w ustawie ooś w 2021 r. zmieniony (usunięty); po identyfikacji tego problemu rozpoczęliśmy proces naprawczy wewnętrznie organizując spotkania informacyjne z przedsiębiorcami w celu wskazania problemu, jak również wskazania im, że powinni uzyskać decyzje środowiskowe *ex post*.

W kwestii wprowadzonego w Ministerstwie planu naprawczego w celu zlikwidowania skutków wydania w latach 2019–2021 – 25 decyzji przedłużających koncesje, bez uzyskania przez przedsiębiorców decyzji środowiskowych Minister zeznała, że: [...] jesteśmy w dialogu z KE jest to dialog roboczy. KE jest przychylna rozwiązaniom proponowanym przez Polskę. Pod pojęciem plan naprawczy należy rozumieć działania podejmowane w dialogu z KE, w celu wskazania w koncesjach, iż wydobywanie będzie prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach środowiskowych.

Do organu koncesyjnego wpłynął (29 października 2019 r.) wniosek o zmianę koncesji nr 65/94 z 27 kwietnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”. Przedmiotem wniosku (złożonego na podstawie art. 34 ust 1 i 1a ustawy Pgg, oraz w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k ustawy uioś) było jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji o 6 lat, tj. do 30 kwietnia 2026 r. We wniosku wskazano, że wnioskowana zmiana związana jest z racjonalną gospodarką złożem i dotyczy wyłącznie terminu obowiązywania koncesji. Przedsiębiorca uzupełnił wniosek

**Uchylenie przepisów
umożliwiających
jednokrotne
wydłużenie terminu
obowiązywania
koncesji z uwagi na ich
niezgodność
z dyrektywą
2011/92/UE oraz
wdrożenie planu
naprawczego**

**Wnioski
o zmianę koncesji
na wydobywanie węgla
brunatnego i kopalin
towarzyszących
ze złoża węgla
brunatnego „Turów”**

⁸⁹ Dz. U. poz. 1211.

⁹⁰ Od 6 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu, od 1 sierpnia 2019 r. do 14 listopada 2019 r. w Ministerstwie Środowiska.

(24 stycznia 2020 r.) o decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu⁹¹, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na kontynuacji eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów”, realizowanego w gminie Bogatynia⁹². RDOŚ we Wrocławiu, nadał DŚU rygor natychmiastowej wykonalności. Uzasadniając nadanie DŚU rygoru natychmiastowej wykonalności RDOŚ we Wrocławiu powołał się na art. 108 § 1 i 2 k.p.a., wskazując m.in., że umożliwi to uzyskanie koncesji i tym samym realizację przedsięwzięcia określonego w decyzji. Decyzją z 20 marca 2020 r. GGK (z up. Ministra) wydłużył termin obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. W uzasadnieniu decyzji m.in. przywołano wyjaśnienia wnioskodawcy, że w związku z uzyskaniem wykonanej DŚU, w sprawie nie znajduje zastosowania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k ustawy uioś.

Kolejny wniosek o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” do 27 kwietnia 2044 r. wpłynął do organu koncesyjnego 17 listopada 2021 r. Do wniosku załączono tę samą DŚU, która została uwzględniona w postępowaniu o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. Uzasadniając wnioskowaną zmianę wnioskodawca wskazał, że jest ona podyktowana racjonalną gospodarką złożem i wyeksploatowaniem maksymalnej ilości zasobów złoża „Turów”. Decyzją z 28 kwietnia 2021 r. GGK⁹³ (z up. Ministra) wydłużył termin obowiązywania koncesji do 27 kwietnia 2044 r. oraz wprowadził do koncesji pkt 9, wskazujący, że wydobywanie kopalin będzie prowadzone zgodnie z DŚU.

Minister przeprowadził 2 postępowania o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji oraz 2 postępowania o wygaśnięcie w części koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” z naruszeniem przepisów ustawy Pgg, k.p.a., ustawy uioś. I tak organ koncesyjny:

- Wydał 2 decyzje wydłużające obowiązywanie koncesji do 30 kwietnia 2026 r., a następnie do 27 kwietnia 2044 r., na podstawie niekompletnych wniosków.

Wnioski przedsiębiorcy nie zawierały elementów, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 6 ustawy Pgg, tj. uzasadnienia prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawa, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca oraz uzasadnienia sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko. Ponadto przedsiębiorca określił we wnioskach sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko (o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 6 ustawy Pgg), jednak nie dołączył do wniosków żadnych dowodów na potwierdzenie wnioskowanego sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

- Uwzględnił decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, która była nieostateczna i zakładała eksploatację złoża węgla brunatnego „Turów” w okresie innym niż wskazany w decyzjach wydłużających obowiązywanie tej koncesji.

Decyzja RDOŚ we Wrocławiu, którą przedsiębiorca załączył do wniosku o wydłużenie czasu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r. ustalała środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na kontynuacji eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów”, realizowanego w gminie Bogatynia. Wskazany w decyzji okres eksploatacji wynosił 24 lata. Decyzja ta posiadała rygor natychmiastowej wykonalności. Na dzień wydania obu decyzji przedłużających czas obowiązywania koncesji trwało postępowanie

**Dokonanie
przez Ministra
wydłużenia koncesji
na wydobywanie węgla
brunatnego i kopalin
towarzyszących
ze złoża węgla
brunatnego „Turów”
z naruszeniem
przepisów prawa**

⁹¹ Dalej: „RDOŚ we Wrocławiu”.

⁹² Dalej: „DŚU”.

⁹³ GGK od 6 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. w Ministerstwie Klimatu, od 1 sierpnia 2019 r. do 14 listopada 2019 r. w Ministerstwie Środowiska.

odwoławcze przed GDOŚ dotyczące DŚU sprostowanej postanowieniem RDOŚ we Wrocławiu z 12 lutego 2020 r. Oznacza to, że decyzja ta była pozbawiona waloru ostateczności. Ponadto przedmiotowa decyzja zakładała czas eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów” do 21 stycznia 2044 r., tj. na okres dłuższy o 17 lat 8 miesięcy i 21 dni niż ustanowiony decyzją z 20 marca 2020 r. (wydłużającą czas obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r.) oraz krótszy o 3 miesiące i 6 dni niż decyzja z 28 kwietnia 2021 r. (wydłużająca czas obowiązywania koncesji do 27 kwietnia 2044 r.). Tym samym przedsięwzięcie, o którym mowa w DŚU sprostowanej postanowieniem RDOŚ we Wrocławiu z 12 lutego 2020 r., nie było tożsame z przedsięwzięciami wskazanymi w decyzjach wydłużających termin obowiązywania koncesji.

Zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy uioś decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji koncesyjnej, a złożenie wniosku następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydana dla przedsięwzięcia objętego wnioskiem o wydanie decyzji koncesyjnej stała się ostateczna. W DŚU organ środowiskowy określił rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia m.in. wskazując w treści decyzji, że „zakładany czas eksploatacji to 24 lata”. Organ środowiskowy w swojej decyzji⁹⁴ i załączniku do niej odnosił się do wydobywania maksymalnie do 2044 r.

Zdaniem NIK działanie organu koncesyjnego było niezgodne z art. 72 ust. 3 ustawy uioś. Organ koncesyjny mógł wydać decyzję koncesyjną jedynie w przypadku, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach załączona do wniosku przedsiębiorcy ubiegającego się o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, stała się ostateczna. Nadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rygoru natychmiastowej wykonalności nie jest jednoznaczne z przypisaniem jej waloru ostateczności⁹⁵. NIK nie podziela stanowiska organu koncesyjnego, że zakładany czas eksploatacji 24 lata wskazany w DŚU powinno się liczyć od dnia uzyskania przez nią waloru ostateczności. Z treści ww. DŚU należy wnioskować, że zakładany w niej czas eksploatacji kończy się 21 stycznia 2044 r. Wskazuje na to określony w niej przedział lat, w którym określone zostało maksymalne wydobywanie węgla brunatnego.

- Wydał 2 decyzje wydłużające obowiązywanie koncesji z naruszeniem przepisów ustawy Pgg (m.in. art. 24 ust. 1 pkt 2⁹⁶ i pkt 6, art. 23 ust. 1 pkt 2, art. 41 ust. 3) oraz k.p.a. (m.in. art. 36 § 1).

Obie decyzje wydano pomimo braku wymaganego art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg, uzgodnienia decyzji z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego

⁹⁴ Określając warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych warunków przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich.

⁹⁵ Dopiero 30 września 2022 r. zakończyło się prowadzone przez GDOŚ postępowanie odwoławcze od decyzji RDOŚ (z 21 stycznia 2020 r. znak: WOOŚ.4235.1.2015.53), określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia: Kontynuacja eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów”, realizowanego w gminie Bogatynia. Postępowanie odwoławcze zakończyło się wydaniem decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji (znak DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.41.2020.AB.46). Wyrokiem z 1 lutego 2022 roku (sygn. akt IV SA/Wa 1197/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił postanowienie GDOŚ z 14 kwietnia 2021 r. (znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.17.2020.AB.1) oraz postanowienie RDOŚ z 23 stycznia 2020 r. (znak: WOOŚ.4235.1.2015.55) w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji własnej z 21 stycznia 2020 r., znak: WOOŚ.4235.1.2015.53. Postanowieniem z 31 maja 2023 r. (sygn. akt IV SA/Wa 654/23) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji GDOŚ z 30 września 2022 r. (nr DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.41.2020.AB.46) w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem (III OZ 331/23) z 18 lipca 2023 r. uchylił zaskarżone postanowienie i odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

⁹⁶ W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., tj. we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, określa się prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca.

w przypadku, gdy dotyczyło to wydobywania m.in. z obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.).

W trakcie postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ww. decyzji organ koncesyjny nie zawiadomił łącznie o czterech swoich czynnościach w drodze obwieszczeń zamieszczanych w BIP i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, co było niezgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy Pgg;

Organ koncesyjny, dwukrotnie, w swoich obwieszczeniach informujących o przypadkach niezałatwienia spraw w terminie, nie pouczył stron postępowania o prawie do wniesienia ponaglenia, czym naruszył art. 36 § 1 k.p.a.;

Organ koncesyjny, w ramach postępowania o wydłużenie czasu obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r., wbrew wymogom art. 36 § 1 k.p.a. nie zawiadomił stron o przypadku niezałatwienia sprawy w terminie (do 10 lutego 2020 r.), podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

- Przekazał Republice Czeskiej treść decyzji, wydłużającej termin obowiązywania koncesji do 30 kwietnia 2026 r., dopiero po upływie blisko 5 miesięcy od sformułowania przez Republikę Czeską prośby o jej udostępnienie.

Stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹⁷, zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, a także treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Zdaniem NIK treść decyzji przedłużającej koncesję, mimo że decyzja ta nie stała się jeszcze ostateczna lub prawomocna, stanowiła informację publiczną, w rozumieniu ww. przepisów i z tego powodu podlegała udostępnieniu.

Do 7 października 2022 r. przedsiębiorca złożył również 2 wnioski o zrzeczenie się w części koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”.

Organ koncesyjny, na podstawie ww. wniosków przedsiębiorcy, wydał decyzje zgodne z przedmiotem wniosków. Decyzje te wydano m.in. na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy Pgg, w myśl którego koncesja wygasa w przypadku jej zrzeczenia się; organ koncesyjny, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji.

NIK wskazuje, że przywołany w podstawie prawnej wydanych decyzji art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy Pgg stanowi o możliwości wygaszenia przez organ koncesyjny, w drodze decyzji, koncesji w związku z jej zrzeczeniem się. Przepis ten nie przewiduje możliwości wygaszania koncesji w części. Możliwość taka nie wynika również z innych przepisów ustawy Pgg. Tym samym należy uznać, że organ koncesyjny wydał przedmiotowe decyzje pomimo braku podstawy prawnej. Stanowiło to naruszenie art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Republika Czeska wniosła (30 września 2020 r.) do KE skargę, zarzucając RP m.in., że ta uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy m.in. dyrektywy 2011/92 oraz bezpośrednio na mocy Traktatu o Unii Europejskiej⁹⁸ „ze względu na to, że ogłosiła natychmiastową skuteczność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [...] na realizację przedsięwzięcia polegającego na kontynuacji eksploatacji odkrywkowej złoża węgla brunatnego *Turów*, w tym rozszerzenia i przedłużenia działalności wydobywczej w kopalni *Turów* do 2044 r., uniemożliwiając tym samym skuteczną ochronę prawną przed tą decyzją”. KE wydała (17 grudnia 2020 r.), na podstawie art. 259 TFUE, uzasadnioną opinię, w której stwierdziła m.in., że RP naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE, stanowiąc w art. 72 ust. 2 ustawy uioś, że jednokrotne

Wydanie decyzji
o wygaśnięciu koncesji
w części pomimo
braku podstawy
prawnej do wydania
takich decyzji

Skarga Republiki
Czeskiej do KE
oraz do TSUE

⁹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

⁹⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.

przedłużenie koncesji na wydobycie węgla brunatnego o 6 lat nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko.

Następnie Republika Czeska wniosła (26 lutego 2021 r.) do TSUE skargę przeciw RP o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przedłużeniem i rozszerzeniem koncesji na działalność wydobywczą w kopalni „Turów”, w której wskazała, że złożyła równolegle wniosek do TSUE o zastosowanie środka tymczasowego. Tego samego dnia (26 lutego 2021 r.) do TSUE wpłynął wniosek, w którym Republika Czeska zaproponowała nakazanie RP niezwłocznego wstrzymania działalności wydobywczej w kopalni „Turów” do czasu wydania wyroku kończącego postępowania w przedmiocie skargi wniesionej przez ten kraj.

**Postanowienie
Wiceprezes TSUE
nakazujące
zaprzestanie
wydobycia węgla
brunatnego w kopalni
„Turów” i nakładające
karę za każdy dzień
funkcjonowania
kopalni „Turów”**

Wiceprezes TSUE wydała (21 maja 2021 r.) postanowienie, w którym nakazała RP zaprzestanie natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-121/21 wydobycia węgla brunatnego w kopalni „Turów”.

Rada Ministrów, uchwałą nr 77/2021 z 15 czerwca 2021 r. w sprawie współpracy na rzecz zakończenia sporu z Republiką Czeską dotyczącego Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” zobowiązała m.in. Ministra do podjęcia wzmożonej współpracy i wszelkich możliwych działań w celu zakończenia sporu z Republiką Czeską. Kolejnym postanowieniem (z 20 września 2021 r.) Wiceprezes Trybunału oddaliła wniosek strony polskiej zmierzający do uchylenia jej postanowienia z 21 maja 2021 r. oraz zobowiązała Polskę do zapłaty na rzecz KE okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 tys. EUR dziennie, poczynwszy od dnia doręczenia RP niniejszego postanowienia aż do chwili, w której RP zastosuje się do treści postanowienia wiceprezes Trybunału z 21 maja 2021 r.

**Negocjacje
polsko-czeskie**

Negocjacje umowy z przedstawicielami Republiki Czeskiej rozpoczęły się spotkaniem w Pradze (17-18 czerwca 2020 r.). Łącznie odbyło się 17 rund negocjacyjnych, zakończonych spotkaniem (18 stycznia 2022 r.) w Warszawie. We wszystkich rundach negocjacyjnych wziął udział przedstawiciel Ministerstwa. Negocjacje zakończyły się podpisaniem (3 lutego 2022 r. w Pradze) umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego „Turów” w Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁹.

Republika Czeska i Rzeczpospolita Polska poinformowały TSUE (4 lutego 2022 r.) o podpisaniu Umowy oraz zrzeczeniu się wszelkich roszczeń w sprawie C-121/21. Tego samego dnia Prezes TSUE wydała postanowienie, zgodnie z którym m.in. sprawa C-121/21 została wykreślona z rejestru TSUE.

**Zobowiązania
finansowe
wynikające z umowy
polsko-czeskiej**

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Umowy ustanowiono pełnomocnika strony polskiej – radcę generalnego w Departamencie Spraw Międzynarodowych w Ministerstwie, pełnomocnika do spraw międzynarodowej współpracy klimatycznej i energetycznej. W art. 2 Umowy wskazano przesłanki wycofania skargi w sprawie C-121/21, zgodnie z którymi Strona Polska reprezentowana przez ministra właściwego ds. środowiska przeleje (w terminie 10 dni roboczych od wejścia w życie umowy) na rzecz Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej łączną kwotę w wysokości równoważnej 10 mln euro oraz na rzecz Kraju Libereckiego w Czechach łączną kwotę w wysokości równoważnej 25 mln euro.

Z ustaleń kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w zakresie części 41 – Środowisko i części 51 – Klimat, przeprowadzonej w Ministerstwie wynika, że ze środków rezerwy celowej poz. 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w związku z realizacją Umowy wydatkowano 160,7 mln zł. Ponadto w następstwie postanowienia wydanego dnia 20 września 2021 r.,

⁹⁹ Dalej: „Umowa”.

w sprawie C- 121/21 R Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej („Turów”), w 2022 roku KE dokonała 5 potrażeń środków przekazywanych w ramach refundacji wydatków, w łącznej wysokości 68,6 mln euro¹⁰⁰.

5.5. Monitorowanie warunków udzielonych koncesji

Nieopracowanie
i nieudostępnienie
schematu procedur
kontroli przedsiębiorców
w BIP urzędów
obsługujących organy
koncesyjne

Tylko w 7 z 22 skontrolowanych jednostek¹⁰¹ organy koncesyjne zapewniły opracowanie procedur kontroli przedsiębiorców i udostępnienie schematu tych procedur w BIP obsługujących je urzędów. W 10 z 22 skontrolowanych podmiotów¹⁰² procedury kontroli przedsiębiorców opracowano i udostępniono ich schemat w BIP urzędów (urzędów marszałkowskich lub starostw powiatowych) dopiero w trakcie kontroli NIK. W pozostałych 5 podmiotach¹⁰³ organy koncesyjne nie zapewniły opracowania procedur kontroli przedsiębiorców i udostępnienia schematu tych procedur w BIP obsługujących je urzędów. Było to niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców (obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r.)¹⁰⁴, 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.

Starosta Wysokomazowiecki wyjaśnił brak na stronie internetowej schematu procedur kontroli – nieplanowaniem kontroli. Natomiast **Starosta Leszczyński** wyjaśnił, iż przyczyną zaniechania w tej kwestii było przeoczenie obowiązku wynikającego z właściwego przepisu. Dodał, że ogólny schemat procedur kontroli zostanie opracowany i zamieszczony w BIP w najbliższym czasie.

Minister,
marszałkowie
województw
oraz starostowie,
jako organy
administracji
geologicznej, nie
realizowali zadania
polegającego na kontroli
warunków udzielonych
koncesji lub realizowali
to zadanie
w ograniczonym
zakresie

Zgodnie z art. 158 pkt 2 ustawy Pgg do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Tymczasem 11 (50 %) skontrolowanych jednostek nie przeprowadzało kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji lub ograniczało działalność kontrolną do kontroli doraźnych. I tak Minister oraz 5 starostów¹⁰⁵ nie planowali i nie przeprowadzali kontroli (zarówno planowych, jak i doraźnych) realizacji warunków udzielonych koncesji. W 6 starostwach powiatowych¹⁰⁶ oraz w UM Województwa Łódzkiego czynności kontrolne miały charakter wyłącznie doraźnych – czynności te realizowano w związku z zawiadomieniem okręgowego urzędu górnictwa o naruszeniu przez przedsiębiorcę warunków udzielonej koncesji lub innych podmiotów (np. policji, organu samorządu gminnego) albo z własnej inicjatywy (np. w celu wyjaśnienia przyczyn rozbieżności pomiędzy przedkładanymi przez przedsiębiorców informacjami o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacjami o ilości wydobytej kopaliny i wysokości naliczonej opłaty). W 1 starostwie (SP w Siemiatyczach) dopiero w trakcie kontroli NIK opracowano plan kontroli i przeprowadzono (przed zakończeniem kontroli NIK) 1 kontrolę realizacji warunków udzielonej koncesji. Większość UM (6 z 7) oraz

¹⁰⁰ Zgodnie z ustaleniami kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów.

¹⁰¹ Urzędy marszałkowskie województw: mazowieckiego, podlaskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego oraz SP w Płocku, SP w Nowym Mieście Lubawskim, SP w Międzyrzeczu.

¹⁰² Tj. Marszałek Województwa Lubelskiego oraz 9 starostów (miński, siemiatycki, bialski, powiatu świdnickiego, wieluński, wieruszowski, ostródzki, turecki, wschowski).

¹⁰³ Minister, marszałkowie województw: wielkopolskiego i lubuskiego oraz starostowie: wysokomazowiecki i leszczyński.

¹⁰⁴ A poprzednio do 30 kwietnia 2018 r. art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

¹⁰⁵ Wieruszowski, nowomiejski, wschowski, międzyrzecki i powiatu świdnickiego (z zastrzeżeniem, że w SP w Świdniku w czerwcu 2022 r. przeprowadzono 1 kontrolę dotyczącą koncesji udzielonej w 2017 r., która objęła wizję w terenie, w miejscu wydobywania, w zakresie nieprawidłowości zgłoszonej przez okręgowy urząd górniczy w listopadzie 2021 r.).

¹⁰⁶ SP w Płocku, SP w Wysokim Mazowieckiem, SP w Białej Podlaskiej, SP w Wieluniu, SP w Ostródzie oraz SP w Lesznie.

SP w Mińsku Mazowieckim prowadziło kontrole planowe i doraźne. SP w Turku prowadziło wyłącznie kontrole planowe¹⁰⁷. Ponadto w latach 2020–2021 UM oraz SP nie zrealizowały zaplanowanych kontroli z uwagi na ograniczenia wynikające z epidemii Covid-19. Działalność kontrolna w 2022 r. również była ograniczona lub jej nie podejmowano. I tak np.:

Przykłady

W UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego na 90 zaplanowanych kontroli zrealizowano 40 (20 w 2018 r. – 100 % planu, 12 w 2019 r. – 60 %, po 4 w 2020 r. i 2021 r. – 20 %, a w 2022 r. (do 31 marca) ich nie podjęto. W 2022 r. przeprowadzono jedną kontrolę doraźną. Spośród 110 koncesji obowiązujących w analizowanym okresie, kontrolami objęto 91 z nich.

W UM Województwa Wielkopolskiego w latach 2018-2022 (do 12 sierpnia) przeprowadzono łącznie 29 kontroli wypełniania warunków udzielonych koncesji, tj. 11 % koncesji obowiązujących na 31 marca 2022 r.

W 3¹⁰⁸ (z 22) skontrolowanych organach koncesyjnych wskazano, że kontrolę realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji wykonywano w ramach innych kontroli, najczęściej związanych z realizacją obowiązku rekultywacji gruntów. I tak:

Przykłady

Starosta Świdnicki wyjaśnił, że nadzór nad działalnością wydobywczą sprawowany był w sposób nieformalny, w ramach realizowania innych zadań terenowych np. podczas oględzin rekultywacji wyrobisk w pobliżu miejsc wydobycia kopalin objętych koncesjami. Nie były jednak sporządzane z takich czynności protokoły.

Zdaniem NIK czynności tych nie można uznać za wypełnienie przez organ obowiązku realizacji zadania polegającego na kontroli i nadzorze nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych, o którym mowa w art. 158 pkt 2 ustawy Pgg. Ocenę taką uzasadnia fakt, że działania te w nieznacznym stopniu odnosiły się do realizacji warunków udzielonych koncesji lub miały charakter nieformalny.

Wyjaśniając przyczyny nieplanowania i nieprzeprowadzania kontroli lub przeprowadzania niewielkiej liczby kontroli w porównaniu do liczby obowiązujących koncesji skontrolowane organy administracji geologicznej najczęściej wskazywały na braki kadrowe; przeświadczenie, że merytoryczną kontrolę przeprowadza okręgowy urząd górniczy, który ma odpowiednie przygotowanie kadrowe i techniczne, a organ koncesyjny realizuje kontrole tylko doraźnie, np. w przypadku skargi.

Zdaniem NIK organ koncesyjny odstępując od kontroli, zmniejszając ich liczbę, a także ograniczając działalność kontrolną wyłącznie do kontroli doraźnych (realizowanych najczęściej w związku z informacjami o naruszeniu warunków koncesji) pozbawił się wiedzy czy przedsiębiorca, który uzyskał koncesję prowadził działalność wydobywczą zgodnie z jej warunkami. Jakkolwiek zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców (oraz art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2018 r.) organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, to jednak w art. 158 pkt 2 ustawy Pgg wskazano, że do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. W związku z art. 158 ust. 2 ustawy Pgg, zdaniem NIK, należy uznać, że sytuacja, w której organ nie przeprowadza kontroli, gdyż traktuje kontrolę jako uprawnienie, a nie obowiązek jest stanem nieprawidłowym. Równocześnie NIK zauważa, że zgodnie z art. 168 ust. 1 pkt 4

Kontrola wybranych warunków koncesji

Przyczyny nieprzeprowadzania kontroli lub przeprowadzania niewielu kontroli w porównaniu do liczby obowiązujących koncesji

¹⁰⁷ Przeprowadzono 1 kontrolę doraźną przy okazji prowadzonego postępowania zmierzającego do stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin.

¹⁰⁸ SP w Płocku, SP w Świdniku, SP w Nowym Mieście Lubawskim.

**Wyniki kontroli
przeprowadzonych
przez organy
koncesyjne**

ustawy Pgg nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania sprawują okręgowe urzędy górnicze. Biorąc pod uwagę ustawowe kompetencje tych urzędów w zakresie nadzoru i kontroli nad wydobywaniem kopalin ze złóż zasadnym jest, zdaniem NIK, określenie w ustawie Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji i wykorzystania wyników tych kontroli.

Analiza dokumentacji 164¹⁰⁹ losowo wybranych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji w przypadku 80¹¹⁰ wykazała naruszenia warunków koncesji polegające m.in. na przekroczeniu granic obszaru górniczego, naruszeniu pasów ochronnych wokół wyrobiska, braku planu ruchu zakładu górniczego, braku operatu ewidencyjnego, nierozpoczęciu eksploatacji w terminie określonym w decyzji koncesyjnej, braku osoby pełniącej obowiązki kierownika ruchu zakładu górniczego, nieoznakowaniu obszaru górniczego, składowaniu w obrębie wyrobiska odpadów budowlanych, braku rachunku bankowego do gromadzenia środków funduszu likwidacji zakładu górniczego, niesporządzeniu informacji o ilości wydobytej kopaliny oraz o zmianach zasobów kopaliny, braku potwierdzenia wniesienia opłaty eksploatacyjnej, braku lub złym usytuowaniu znaków ostrzegawczych i informacyjnych.

**Brak lub niepełna
kontrola utworzenia
funduszu likwidacji
zakładu górniczego
oraz zgromadzonych
na nim środków**

Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję tworzy fundusz likwidacji zakładu górniczego, a jego środki gromadzi się na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 128 ust. 1 i 2 ustawy Pgg). W przypadku wydobywania kopalin ze złóż metodą odkrywkową – przeznacza się na ww. fundusz równowartość nie mniej niż 10 % należnej opłaty eksploatacyjnej w terminie miesiąca po zakończeniu roku obrotowego (art. 128 ust. 4 pkt 2 ustawy Pgg). Stosowanie powyższych przepisów (zgodnie z art. 128 ust. 13 ustawy Pgg) nie jest obowiązkowe dla przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję starosty. Oznacza to, że fundusz likwidacji zakładu górniczego może zostać utworzony przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność na podstawie koncesji starosty fakultatywnie. Obowiązek utworzenia tego funduszu ciąży jedynie na przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję ministra właściwego ds. środowiska lub koncesję marszałka województwa.

W wyniku kontroli w Ministerstwie stwierdzono, że organ koncesyjny nie żądał stosownie do art. 128 ust. 10 ustawy Pgg, w ramach monitorowania warunków udzielonych koncesji, przedstawienia dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacji o sposobie ich wykorzystania od przedsiębiorców, którzy takich dowodów nie przedstawili za lata obrotowe 2018–2021.

Zdaniem NIK dowodzi to nierzetelności działań, w ramach ustanowionych w Ministerstwie mechanizmów monitorowania realizacji zobowiązań koncesyjnych. Zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie (od 23 grudnia 2020 r.) „Załoženiami do procedury monitoringu”, przedmiotem monitoringu koncesji jest fundusz likwidacji zakładu górniczego, w ramach którego przedsiębiorca przedstawia (na żądanie) aktualne wyciągi z rachunku bankowego, na którym gromadzi środki tego funduszu, oraz informacje o sposobie ich wykorzystania. Nieformułowanie przez organ koncesyjny żądania do przedstawienia ww. dokumentów, zdaniem NIK, potwierdza, że w Ministerstwie nie monitorowano koncesji w zakresie, w jakim przyjęto w Załoženiach do procedury monitoringu. Ponadto NIK wskazuje, że jakkolwiek z art. 128 ust. 10 ustawy Pgg nie wynika obowiązek badania przez organ koncesyjny utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego oraz weryfikacji zgromadzonych na nim środków, to jednak formułowanie przez organ koncesyjny żądania do przedstawienia przez przedsiębiorcę aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzi środki tego funduszu, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania, jest szczególnie istotne w sytuacji zaniechania przez organ koncesyjny kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków koncesji – tak jak miało to miejsce w Ministerstwie. Nieegzekwowanie dokumentów związanych z realizacją warunków koncesji, przy równoczesnym odstąpieniu od kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków koncesji pozbawiło Ministra informacji, czy działalność wydobywcza prowadzona jest zgodnie z warunkami udzielonych koncesji.

¹⁰⁹ Tj. 107 kontroli przeprowadzonych przez UM oraz 57 kontroli przeprowadzonych przez SP.

¹¹⁰ Tj. 47 kontroli przeprowadzonych przez UM oraz 33 kontrole przeprowadzone przez SP.

**Działania organów
koncesyjnych w
związku ze
stwierdzonymi
naruszeniami
warunków koncesji**

Analiza dokumentacji losowo wybranych kontroli przedsiębiorców przeprowadzonych przez objęte kontrolą NIK UM wykazała, że tylko Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego kontrolował zarówno utworzenie funduszu likwidacji zakładu górniczego, jak i wysokość zgromadzonych na nim środków, w tym weryfikował czy środki te stanowią (stosownie do wymogów art. 128 ust. 4 ustawy Pgg) 10 % należnej opłaty eksploatacyjnej. Marszałkowie województw: podlaskiego, wielkopolskiego i mazowieckiego sprawdzali utworzenie przedmiotowego funduszu oraz wysokość zgromadzonych na nim środków, ale nie weryfikowali, czy środki te stanowią 10 % należnej opłaty eksploatacyjnej. Marszałkowie województw: lubelskiego, lubuskiego oraz łódzkiego nie badali, w trakcie kontroli, czy utworzony został fundusz likwidacji zakładu górniczego i czy zgromadzono na nim środki finansowe w wymaganej wysokości.

W wyniku stwierdzenia naruszeń warunków koncesji organy koncesyjne, w drodze postanowienia na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy Pgg, wzywały przedsiębiorców do ich usunięcia, w określonym przez organ terminie. W 8 jednostkach wystąpiły przypadki niewykonania postanowienia, w związku z czym organ koncesyjny wszczął, na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy Pgg postępowanie w sprawie cofnięcia albo ograniczenia koncesji. Część tych postępowań została umorzona z uwagi na wykonanie przez przedsiębiorców obowiązków określonych postanowieniami¹¹¹ lub zakończona cofnięciem koncesji¹¹².

Przykłady

Marszałek Województwa Łódzkiego cofnął 2 koncesje bez odszkodowania. W obu przypadkach złożono odwołania, po rozpatrzeniu których Minister utrzymał w mocy zaskarżone decyzje. Natomiast naruszenia wskazane w 2 innych postanowieniach zostały usunięte, w związku z czym Marszałek, na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy Pgg, umorzył postępowania w sprawie cofnięcia koncesji.

Na 6 postanowień wydanych przez **Marszałka Województwa Lubuskiego** w 1 przypadku postępowanie zostało zakończone bez rozpoznania (z uwagi na nieprzedłożenie dokumentów w sprawie, której przedmiotem była aktualizacja koncesji; w 2 przypadkach nastąpiło wygaszenie koncesji; w 2 przypadkach w wyniku kilkukrotnych wezwań do usunięcia naruszeń, wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wykonane; w 1 przypadku prowadzono korespondencję z syndykiem masy upadłościowej działającym w imieniu przedsiębiorcy będącego w stanie upadłości. Ponadto 2 sprawy skierowano do Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu celem dalszego prowadzenia sprawy według właściwości.

Starosta Wieluński na skutek niewykonania przez 2 przedsiębiorców postanowień zawierających wezwanie do rozpoczęcia eksploatacji złóż cofnął bez odszkodowania koncesje (na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy Pgg).

Starosta Bialski w latach 2018-2022 (I kwartał) wydał 3 decyzje dotyczące umorzenia postępowania na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy Pgg. Po uprzednim potwierdzeniu wykonania przez przedsiębiorców obowiązków określonych postanowieniami.

**Naliczenie opłaty
dodatkowej na skutek
rażącego naruszenia
warunków koncesji**

Zgodnie z art. 139 ust. 1 i 2 ustawy Pgg działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych podlega opłacie dodatkowej, która jest niezależna od pozostałych opłat. Opłatę dodatkową ustala, w drodze decyzji, odpowiednio organ koncesyjny lub organ administracji geologicznej, który zatwierdził projekt robót geologicznych lub któremu zgłoszono projekt robót geologicznych. Opłatę dodatkową za wydobywanie kopalin ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny (obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania), pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny (art. 139 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 ustawy Pgg).

¹¹¹ Np. w urzędach marszałkowskich województw: podlaskiego, lubuskiego, mazowieckiego, SP w Białej Podlaskiej.

¹¹² Np. w UM Województwa Łódzkiego, SP w Wieluniu.

**Wydanie decyzji
o naliczeniu opłaty
dodatkowej
z naruszeniem
przepisów k.p.a.**

W 7¹¹³ jednostkach, w wyniku stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, organy koncesyjne wydały, na podstawie art. 139 ustawy Pgg, łącznie 11 decyzji w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej łącznie na 249,2 tys. zł¹¹⁴.

W 1 jednostce (SP w Świdniku) stwierdzono przypadek wydania decyzji w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej z naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a., w związku z niewskazaniem, w uzasadnieniu faktycznym tej decyzji¹¹⁵ faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których oparł stwierdzenie rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji.

Według **Starosty Świdnickiego** wynikało to z pośpiechu towarzyszącemu przedmiotowej kontroli i z potrzeby zamknięcia postępowania przed jej zakończeniem. Starosta wyjaśnił, że ustawa nie definiuje pojęcia „rażącego naruszenia koncesji”.

**Zaniechanie wezwania
przedsiębiorcy
do usunięcia
naruszeń warunków
koncesji w drodze
postanowienia**

W 7¹¹⁶ jednostkach stwierdzono 17 przypadków zaniechania przez organ koncesyjny wezwania przedsiębiorcy, w drodze postanowienia (o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy Pgg), do usunięcia, w określonym przez organ koncesyjny terminie, naruszeń warunków koncesji stwierdzonych w wyniku przeprowadzonej kontroli, z tego:

- 4 organy koncesyjne stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazały w protokołach kontroli. Informację o pouczeniu przedsiębiorcy o obowiązku ich usunięcia zamieszczono w protokole kontroli (dotyczy marszałków województw: mazowieckiego, lubuskiego oraz Starosty Leszczyńskiego) lub w odrębnym piśmie, kierowanym do przedsiębiorcy po przedstawieniu mu protokołu kontroli (Starosta Miński).

Odstąpienie od wydania postanowienia organy koncesyjne wyjaśniały najczęściej niską wagą stwierdzonych w wyniku kontroli naruszeń warunków koncesji. NIK wskazuje jednak, że art. 37 ust. 1 ustawy Pgg bezwarunkowo stanowi, że w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania (lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2 ustawy Pgg, lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1 ustawy Pgg), organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. Tym samym z przepisu tego jasno wynika, że każde naruszenie warunków koncesji obliguje organ do niezwłocznego wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń oraz określenia terminu ich usunięcia w drodze postanowienia. Ponadto stosownie do wymogów określonych w art. 37 ust. 2 ustawy Pgg tylko w przypadku, gdyby przedsiębiorca nie wykonał takiego postanowienia organ koncesyjny mógłby wydać decyzję w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia zakresu koncesji.

Przykłady

Z 15 objętych szczegółowym badaniem kontroli przeprowadzonych przez pracowników **UM Województwa Mazowieckiego** w 7 wykazano nieprawidłowości w realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji. Tylko w 1 przypadku organ wszczął, na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy Pgg, postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji, które następnie umorzył z uwagi na wypełnienie przez przedsiębiorcę obowiązków określonych w postanowieniu. W pozostałych 6 przypadkach organ nie wzywał przedsiębiorców, w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy Pgg do usunięcia stwierdzonych naruszeń warunków określonych w koncesji oraz

¹¹³ Dotyczy marszałków województw: podlaskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego oraz starostów: wschowskiego, siemiatyckiego i powiatu świdnickiego.

¹¹⁴ Na najwyższe kwoty decyzje wydali: Marszałek Województwa Podlaskiego – 2 łącznie na 140,1 tys. zł oraz Marszałek Województwa Łódzkiego – 2 łącznie na 78,7 tys. zł.

¹¹⁵ Nr RŚ.6521.2.2022 z 22 sierpnia 2022 r.

¹¹⁶ Dotyczy urzędów marszałkowskich województw: mazowieckiego, łódzkiego oraz starostw powiatowych: w Mińsku Mazowieckim, w Świdniku, w Turku, w Lesznie i we Wschowie.

nie określił terminu ich usunięcia. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości organ wskazał w protokole kontroli, wraz z informacją, że pouczone przedsiębiorcy o obowiązku ich usunięcia. W 3 (z 7) protokołach określono termin usunięcia nieprawidłowości, a w pozostałych 4 protokołach nie wskazano terminu na usunięcie nieprawidłowości. W 1 przypadku przedsiębiorca usunął nieprawidłowości w wyznaczonym przez organ terminie 14 dni; w 2 przypadkach przedsiębiorcy częściowo usunęli stwierdzone nieprawidłowości; pozostałych 3 przedsiębiorców nie usunęło nieprawidłowości.

Starosta Leszczyński w wyniku 3 kontroli (przeprowadzonych 18 maja oraz 14 czerwca 2018 r.) stwierdził naruszenie warunków koncesji w związku z brakiem tablic informacyjno-ostrzegawczych na obrzeżach wyrobisk. Do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie, przedsiębiorcy zostali zobowiązani w protokołach z kontroli, a nie w formie postanowień wydanych przez organ koncesyjny. Starosta wyjaśnił, że w opisanych wyżej przypadkach nie wyzywano przedsiębiorcy do usunięcia nieprawidłowości w formie postanowień, ponieważ były to drobne niedociągnięcia możliwe do uzupełnienia w krótkim czasie, a wyznaczone terminy zostały dochowane.

- 3 organy koncesyjne nie wydały postanowień w trybie art. 37 ust. 1 ustawy Pgg pomimo otrzymania z okręgowych urzędów górniczych zawiadomień o naruszeniu warunków koncesji (Starosta Świdnicki i Starosta Turecki) oraz pomimo niezrealizowania przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych (Starosta Wschowski).

Starosta Świdnicki wyjaśnił, że nie stwierdzono ku temu przesłanek. Podał m.in., że: „Po otrzymaniu obu zawiadomień, w których OUG poinformował o ściśle sformułowanych naruszeniach, przeprowadzono czynności wyjaśniające z udziałem przedsiębiorcy. Ustalono, że OUG określił rodzaj naruszeń oraz decyzjami nakazał przedsiębiorcy je usunąć w określonym terminie. [...] W związku z tym, że OUG wykonał te same czynności administracyjne, które należą do kompetencji organu koncesyjnego na podstawie art. 37 ust. 1 Pgg, odstąpiono od wzywania do usunięcia naruszeń”. NIK nie podzielił argumentów przedstawionych przez Starostę, wskazując, że podstawą do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji były zawiadomienia okręgowego urzędu górniczego o naruszeniu warunków koncesji. Organ koncesyjny powinien, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy Pgg, wezwać do usunięcia naruszeń, ustalając ich zakres i skutki, a w zależności od wyniku postępowania powinien podjąć działania stosownie do dyspozycji art. 37 ust. 2 i 3 ustawy Pgg. Bezpodstawne było przyjęcie przez organ koncesyjny, że wystarczające jest monitorowanie realizacji przez przedsiębiorcę nakazów usunięcia naruszeń, wydanych przez okręgowy urząd górniczy. Działania tego urzędu nie wstrzymywały bowiem czynności, do których podjęcia zobligowany był organ koncesyjny na podstawie art. 37 ustawy Pgg.

Przeprowadzenie postępowania w sprawie naruszenia warunków koncesji niezgodnie z obowiązującymi przepisami

Kontrola wykazała, że 4 organy koncesyjne (Marszałek Województwa Lubuskiego oraz starostowie: wieluński, wschowski i miński) przeprowadziły postępowania w sprawie naruszenia warunków koncesji niezgodnie z obowiązującymi przepisami:

- Starosta Wieluński i Starosta Wschowski przeprowadzili postępowania w sprawie naruszenia warunków koncesji w sposób niezgodny z przepisami ustawy Pgg (art. 37) i k.p.a. (art. 35 § 1, art. 36 § 1 i 2).
- Marszałek Województwa Lubuskiego wydał postanowienie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy Pgg dopiero 25 lutego 2020 r., podczas gdy kontrole, które wykazały naruszenie warunków koncesji przeprowadzono w 2018 r. i 2019 r. (protokoły kontroli z 26 czerwca 2018 r. oraz 2 sierpnia 2019 r.);
- Starosta Miński umorzył w całości 2 postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż mimo, iż przedsiębiorcy nie usunęli wszystkich stwierdzonych naruszeń warunków koncesji określonych w wydanych przez niego postanowieniach, co było niezgodne z art. 37 ust. 3 pkt 3 ustawy Pgg. Ponadto w 1 decyzji w sprawie umorzenia postępowania starosta ten jako podstawę wydania decyzji, podał art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy Pgg, zamiast art. 37 ust. 3 ustawy Pgg, co było działaniem nierzetelnym.

Przeprowadzanie przez organy koncesyjne kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji z naruszeniem przepisów prawa

W 3 (z 22) skontrolowanych jednostkach (dotyczy UM Województwa Łódzkiego, SP w Wieluniu oraz SP w Lesznie) stwierdzono przypadki przeprowadzenia kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa

Przykłady

W **UM Województwa Łódzkiego** oraz **SP w Wieluniu** przeprowadzono odpowiednio: 3 oraz 2 kontrole z naruszeniem zasad określonych w art. 49 ust. 10 ustawy – Prawo przedsiębiorców, tj. bez obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę, pomimo niezastania na miejscu przedsiębiorców lub osób przez nich upoważnionych do uczestnictwa w kontroli.

Realizacja obowiązków informacyjnych przez przedsiębiorców

W myśl 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.

Zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy Pgg przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny, jest zobowiązany do samodzielnego ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej należnej za półroczne okresy rozliczeniowe¹¹⁷ i przed upływem miesiąca po danym okresie rozliczeniowym winien ją wnieść bez wezwania na rachunki bankowe właściwej gminy oraz NFOŚiGW w proporcji 60 % do 40 %¹¹⁸ z zastrzeżeniem, iż obowiązek wniesienia opłaty nie powstaje jeżeli jej wysokość nie przekroczy 300 zł. Przedsiębiorca, na podstawie art. 137 ust. 3 ustawy Pgg, zobowiązany jest do poinformowania organu koncesyjnego m.in. o rodzaju i ilości wydobytej kopaliny z określonego złoża, przyjętej stawce oraz obliczonej wysokości opłaty za wydobycie, w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca po upływie okresu rozliczeniowego. Do informacji tej winien załączyć kopie dowodów dokonanych wpłat.

W wyniku szczegółowego badania realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych stwierdzono, że tylko w UM Województwa Wielkopolskiego przedsiębiorcy terminowo i rzetelnie realizowali wskazane powyżej obowiązki informacyjne. W pozostałych jednostkach informacje o zmianach zasobów złoża, a także informacje o wysokości uiszczonych opłat eksploatacyjnych (wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat) wpływały po terminie (opóźnienie wynosiło nawet kilka lat), w ogóle nie były przedkładane lub zawierały nierzetelne informacje (tj. np. nieprawidłowa wielkość wydobywania, nieprawidłowo wyliczona opłata eksploatacyjna).

Organy koncesyjne w przypadku stwierdzenia opóźnienia w przedkładaniu przedmiotowych informacji wzywały przedsiębiorców (najczęściej telefonicznie lub pisemnie) do ich przedłożenia. W ramach monitorowania obowiązku składania przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złóż oraz uiszczenia opłaty eksploatacyjnej organy koncesyjne m.in. prowadziły ewidencję składanych informacji oraz informacji o opłatach i dowodów wpłat odrębnie dla każdego złoża i dla danego roku kalendarzowego, z rozbiciem na dane półroczne; każda informacja była weryfikowana pod kątem terminowości jej wniesienia i prawidłowości ustalenia jej wysokości.

¹¹⁷ Okresy te obejmują miesiące: od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia.

¹¹⁸ Zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy Pgg.

Nieskuteczne mechanizmy monitorowania terminowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych oraz weryfikowania rzetelności wykazywanych przez przedsiębiorców danych

Ustanowione przez organy koncesyjne mechanizmy egzekwowania terminowej realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych (o których mowa w art. 101 ust. 8 oraz art. 137 ust. 3 ustawy Pgg), jak również mechanizmy weryfikowania rzetelności wykazywanych przez przedsiębiorców danych w 3 jednostkach (Ministerstwo, UM Województwa Mazowieckiego, SP w Międzyrzeczu) oceniono jako nieskuteczne, a brak działań w celu wyegzekwowania realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych wykazano w 6 jednostkach (UM Województwa Łódzkiego, SP w Białej Podlaskiej, SP w Wysokiem Mazowieckiem, SP w Świdniku, SP w Turku oraz SP we Wschowie). NIK wskazuje, że przedkładanie informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji o wielkości wydobycia kopaliny, obliczonej i wniesionej opłacie eksploatacyjnej należą do warunków określonych w koncesji, stąd w razie uchylania się przez przedsiębiorcę od rzetelnej realizacji tych warunków i bezskuteczności innych instrumentów, zastosowanie znajduje art. 37 ust. 1 ustawy Pgg.

Przykłady:

W **UM Województwa Łódzkiego** nie monitorowano realizacji obowiązku przedłożenia przez koncesjonariuszy informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Co więcej, Urząd nierzetelnie sprawował nadzór nad wnoszeniem opłat eksploatacyjnych i przedkładaniem informacji z tego tytułu. Urząd nie podejmował w tym zakresie działań, pomimo wystąpienia przypadków niewywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia organowi koncesyjnemu informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, informacji zawierających dane niezbędne do ustalenia opłaty eksploatacyjnej oraz przekazania kopii dowodów dokonanych wpłat.

Starosta Wysokomazowiecki: 1) nie podjął działań w związku z nieterminowym przesłaniem informacji o zmianach zasobów złoża (sprawozdanie Z-2 – operat ewidencyjny), od 14 (z 27) przedsiębiorców. Przekroczenia terminu złożenia sprawozdania rocznego określonego w art. 101 ust. 8 ustawy Pgg, wyniosły od 1 dnia do 39 dni; 2) nie wyegzekwował od 2 przedsiębiorców informacji o opłatach za wydobyte kopaliny wymaganych w art. 137 ust. 4 ustawy Pgg; 3) nie monitorował terminowego przedłożenia informacji o opłatach za wydobyte kopaliny (odpowiednio: 10 w 2018 r., 15 w 2019 r., 20 w 2020 r. oraz 24 w 2021 r.). Przekroczenia wymaganego art. 137 ust. 1 ustawy Pgg terminu wyniosły od 1 dnia do 137 dni. Trzy te same podmioty w okresie kontrolnym złożyły informacje na drukach niezgodnych z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 czerwca 2019 r.¹¹⁹ (odpowiednio: 4 półroczne deklaracje w 2018 r., 5 deklaracji w 2019 r., 6 deklaracji w 2020 r. oraz 6 deklaracji w 2021 r.); 4) starosta nie podjął działań w związku z brakiem w informacjach półrocznych, złożonych odnośnie wydobytych kopaliny, załączników wymaganych art. 137 ust. 3 w postaci potwierdzenia wniesienia opłaty do NFOŚiGW oraz do właściwych gmin, (odpowiednio: 2 w 2018 r., 3 w 2019 r., 4 w 2020 r. oraz 5 w 2021 r.).

Starosta Wschowski nie podejmował działań określonych w art. 37 ustawy Pgg, pomimo że 2 przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje nie realizowało obowiązku informacyjnego polegającego na złożeniu organowi koncesyjnemu informacji, za okresy półroczne, zawierających dane niezbędne do ustalenia tych opłat, określone w art. 137 ust. 3 ustawy Pgg, oraz na przekazaniu organowi koncesyjnemu kopii dowodów dokonanych wpłat. Łącznie nie przesłano do starostwa 5 takich informacji.

Określanie przez organy koncesyjne, w drodze decyzji, wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej

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

W związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej w terminie albo w odpowiedniej wysokości 15 organów koncesyjnych¹²⁰, na podstawie art. 138 ustawy Pgg określiło, w drodze 287 decyzji, wysokość należnych opłat łącznie na 49 223,2 tys. zł. Minister wydał 40 decyzji łącznie na 41 723,3 tys. zł. Spośród marszałków województw najwięcej opłat w decyzjach (we wskazanym trybie art. 138 ustawy Pgg) naliczył

¹¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz.1202 Dalej: rozporządzenie Ministra Środowiska.

¹²⁰ Tj. Ministra, 6 marszałków województw (mazowieckiego, podlaskiego, lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, lubuskiego, łódzkiego) oraz 8 starostów (płockiego, mińskiego, siemiatyckiego, powiatu świdnickiego, tureckiego, leszczyńskiego, wieruszowskiego oraz bialskiego).

**Naruszenie art. 138
ustawy Pgg w związku
z niewydaniem decyzji
określających
wysokość należnej
opłaty eksploatacyjnej**

Marszałek Województwa Mazowieckiego – 185 decyzji łącznie na 6776,8 tys. zł¹²¹, a spośród starostów – Starosta Płocki (10 decyzji łącznie na 74,6 tys. zł) oraz Starosta Świdnicki (4 decyzje łącznie 49 tys. zł).

W 5 urzędach obsługujących organy koncesyjne (UM Województwa Mazowieckiego, łódzkiego, SP w Mińsku Mazowieckim, Siemiatyczach, Białej Podlaskiej) stwierdzono przypadki zaniechania wydania, w trybie art. 138 ustawy Pgg, decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. I tak:

Przykłady

W SP w Siemiatyczach w 20 przypadkach nie wydano decyzji określających wysokość należnej opłaty, o której mowa w 138 ustawy Pgg, związku z nieterminowym złożeniem przez przedsiębiorców informacji o opłatach za wydobycie kopaliny (7) lub brakiem tych informacji lub opłat (13). Ponadto, z opóźnieniem wynoszącym 109 i 133 dni wydano dwie decyzje ustalające opłaty w wyniku korekt złożonych przez przedsiębiorców.

W SP w Mińsku Mazowieckim w 7 przypadkach organ koncesyjny nie wydał decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych, mimo że przedsiębiorcy dokonali wpłat z przekroczeniem terminu określonego w art. 137 ust. 2 ustawy Pgg od 1 do 25 dni, co było niezgodne z art. 138 ustawy Pgg.

Wyjaśniając przyczyny niewydania decyzji, w trybie art. 138 ustawy Pgg, organy koncesyjne wskazywały na art. 143 ustawy Pgg, zgodnie z którym decyzja w sprawach określonych działem VII Opłaty ww. ustawy może zostać wydana przed upływem 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie. Ponadto organy koncesyjne niewydanie decyzji w trybie art. 138 ustawy Pgg uzasadniały przepisami art. 54 §1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli wysokość odsetek nie przekraczałaby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹²² za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej.

NIK zauważa, że art. 143 ust. 1 ustawy Pgg, nie zwalnia organu koncesyjnego ze stosowania zasady szybkiego działania, o której mowa w art. 125 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 125 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa organy podatkowe¹²³ powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia¹²⁴. NIK wskazuje również, że brak takiej decyzji uniemożliwia wierzycielowi (którym jest odpowiednio gmina, powiat, województwo oraz NFOŚiGW) podjęcie decyzji o ewentualnym egzekwowaniu należnej opłaty eksploatacyjnej (wraz z odsetkami). Ponadto przepis art. 138 ustawy Pgg, nakłada na organ koncesyjny bezwarunkowy obowiązek określenia, w drodze decyzji, wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku jej niewniesienia w terminie, bez względu na długość opóźnienia, a także niezależnie od wysokości kwoty należnych odsetek za zwłokę. Dlatego, w ocenie NIK, każdy przypadek zaniechania wydania przez organ koncesyjny decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych należy uznać za działanie nierzetelne i niezgodne z art. 138 ustawy Pgg.

Do większości organów koncesyjnych (15 z 22) wpływały informacje o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji złóż¹²⁵. Ogółem wpłynęło 67 takich informacji¹²⁶. Źródłem tych informacji były osoby fizyczne, inne organy

**Informacje
o podejrzeniu
nielegalnej
eksploatacji kopaliny**

¹²¹ W 2018 r. wydał 34 decyzje, w których ustalił wysokość należnej opłaty na łączną kwotę 1366,5 tys. zł; w 2019 r. – 40 decyzji na łączną kwotę 996,5 tys. zł; w 2020 r. – 29 decyzji na łączną kwotę 1742,3 tys. zł; w 2021 r. – 71 decyzji na łączną kwotę 2267,0 tys. zł; w 2022 r. (na dzień 15 sierpnia 2022 r.) – 11 decyzji na łączną kwotę 404,5 tys. zł.

¹²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1640.

¹²³ Zgodnie z art. 142 ust. 1 i 2 ustawy Pgg uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom, którymi są odpowiednio gmina, powiat, województwo oraz NFOŚiGW.

¹²⁴ Obowiązek przestrzegania zasady szybkości i prostoty postępowania określony jest również w art. 12 k.p.a.

¹²⁵ Zawiadomienia nie wpływały do UM Województwa Lubelskiego, SP w Białej Podlaskiej, Świdniku, Wieluniu, Wieruszowie, Ostródzie i Międzyrzeczu.

¹²⁶ Najwięcej zawiadomień wpłynęło do Ministra – 13. Do UM wpłynęło łącznie 29 zawiadomień, w tym do urzędów marszałkowskich: województwa mazowieckiego – 11, wielkopolskiego – 9, warmińsko-

(np. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, regionalny dyrektor ochrony środowiska, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, syndyk masy upadłościowej, urząd skarbowy) lub miały one charakter anonimowy. Otrzymane informacje organy koncesyjne przekazywały (zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 2 ustawy Pgg) do organów nadzoru górniczego, jako organów właściwych w sprawie wykonywania działalności bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego lub podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych, a także przekazywały właściwemu organowi koncesyjnemu (np. marszałek województwa mazowieckiego przekazał zawiadomienie Staroście Sokołowskiemu).

Do Marszałka Województwa Mazowieckiego wpłynęły również 2 wnioski komendy miejskiej policji w Siedlcach oraz Szydłowcu z prośbą o udzielenie informacji w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w sprawie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji oraz postanowienie prokuratury rejonowej w Garwolinie o umorzeniu dochodzenia w sprawie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. W UMWM udzielono informacji na wnioski Policji.

Przypadki nieprzekazania przez organ koncesyjny informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny do właściwego organu nadzoru górniczego

W 2 jednostkach, tj. w Ministerstwie oraz UM Województwa Mazowieckiego stwierdzono przypadki nieprzekazania informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do właściwego organu nadzoru górniczego.

W Ministerstwie nie przekazano 4 (z 13) informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do właściwego organu nadzoru górniczego. Zastępca dyrektora Departamentu Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej wyjaśnił, że sprawy te obarczone były podstawowym brakiem formalnym, gdyż nie zawierały adresu oraz danych personalnych osoby lub osób wnoszących zawiadomienie. W związku z powyższym działając na podstawie art. 64 § 1 k.p.a., podania takie pozostawiono bez rozpoznania. Zastępca Dyrektora dodał również, że ustawodawca podobną praktykę postępowania określił w odniesieniu do rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie bowiem z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w sytuacji, gdy nie zawierają one imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia ją bez rozpatrzenia. NIK nie podziela argumentów podniesionych przez składającego wyjaśnienia z uwagi na fakt, że Minister nie jest organem uprawnionym do prowadzenia postępowań w sprawie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych. W związku z brakiem ustawowych uprawnień organ koncesyjny informacje te powinien był przekazać do właściwego organu nadzoru górniczego, o którym mowa w art. 140 ust. 2 pkt. 2 ustawy Pgg. W ocenie NIK do przekazywanych organowi koncesyjnemu informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny nie mają zastosowania przywołane w wyjaśnieniach przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹²⁷, gdyż informacje te nie mają charakteru skarg i wniosków.

Wykazanie przez organy koncesyjne przypadków podejrzenia nielegalnej eksploatacji kopaliny

W 5 skontrolowanych jednostkach (SP w Nowym Mieście Lubawskim, Wysokiem Mazowieckiem, Turku, Międzyrzeczu, we Wschowie) wykazano, w ramach własnych działań, łącznie 7 przypadków podejrzenia nielegalnej eksploatacji kopaliny, o czym poinformowano właściwy okręgowy urząd górniczy.

Przykłady

SP w Turku w wyniku 2 wizji terenowych (przeprowadzonych w 2018 r. stwierdził, że złoża kruszywa noszą ślady wydobywania, pomimo że na ich eksploatację nie została wydana stosowna koncesja. Z przeprowadzonych wizji sporządzono dokumentację fotograficzną oraz protokoły, a następnie o stwierdzonym stanie faktycznym zawiadomiono dyrektora OUG w Poznaniu.

SP we Wschowie przed udzieleniem koncesji przeprowadzał wizje terenowe. W wyniku 1 z takich wizji terenowych (we wrześniu 2021 r.) stwierdził rozpoczęcie eksploatacji złoża w miejscowości Osowa Sień przed udzieleniem koncesji. Informację tę przekazano do OUG w Poznaniu, Prokuratury Rejonowej we Wschowie, Powiatowej Komendy Policji we Wschowie.

mazurskiego – 4, lubuskiego – 2, podlaskiego – 2, łódzkiego – 1. Do SP wpłynęło łącznie 25 zawiadomień, tj. do SP w Mińsku Mazowieckim – 7, SP w Płocku – 5, SP w Nowym Mieście Lubawskim – 3, SP w Siemiatyczach – 3, SP w Lesznie – 3, SP we Wschowie – 2, SP w Wysokiem Mazowieckiem – 1, SP w Turku – 1.

¹²⁷ Dz. U. Nr 5 poz. 46.

Dodatkowo w 2 organach koncesyjnych (SP w Międzyrzeczu oraz Nowymi Mieście Lubawskim) podjęto również inne inicjatywy na rzecz przeciwdziałania nielegalnego wydobycia kopalin.

Starosta Międzyrzecki w trakcie kontroli NIK skierowała (6 lipca 2022 r.) pismo do dyrektora Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w Zielonej Górze, w którym wskazała, że jako organ administracji geologicznej ma między innymi na celu ochronę złóż kopalin przed ich nielegalnym wydobyciem, dlatego zwraca się z prośbą aby w przypadku stwierdzenia faktu prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalin, przekazać stosowne informacje do tutejszego starostwa powiatowego.

W **SP w Nowym Mieście Lubawskim**, w celu ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, prowadzono działania informacyjne w społeczeństwie, m.in. publikując artykuły tematyczne w Gazecie Nowomiejskiej oraz na stronach internetowych. Puczano również właścicieli gruntów, na których występują złoża kruszywa, by zabezpieczali teren przed nielegalną eksploatacją. Starostwo prowadziło również współpracę z innymi podmiotami (okręgowym urzędem górniczym, marszałkiem województwa, gminami) polegającą na wymianie informacji na temat nielegalnej eksploatacji kopalin.

Pozostałe organy koncesyjne nie podejmowały działań w celu wykrycia nielegalnej eksploatacji uznając, że nie należy to do ich właściwości i wskazywały, że w ich kompetencji jest przekazanie informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do organów nadzoru górniczego.

W przypadku 1 organu koncesyjnego (SP w Międzyrzeczu) wskazano na nieskuteczne zwalczanie zjawiska nielegalnego wydobycia kruszywa.

Nieskuteczne działania organu na rzecz przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji

Nieprawidłowość tę sformułowano w wyniku analizy ortofotomap i zdjęć obszarów, na które **Starosta Międzyrzecki** udzielił koncesji na wydobywanie kopalin (dostępnych w systemach informacji przestrzennych), a także w wyniku oględzin, które wykazały, że na terenie działki w Stołuniu, bezpośrednio przylegającej do działki koncesyjnej Stołun-W prowadzono działalność polegającą na wydobywaniu kopalin (piasku). Obszar górniczy na działce nieobjętej koncesją wynosił ok. 0,5 ha i według stanu na 8 sierpnia 2022 r. był ogrodzony płotem (wspólnym z działką, na której prowadzono działalność wydobywczą na podstawie koncesji), a przy drodze publicznej (na oddzielnych słupkach) znajdowały się tablice informujące o zakładzie górniczym (przy działce koncesyjnej oraz przylegającej do niej od wschodu). W kontrolowanym okresie SP w Międzyrzeczu nie przeprowadziło żadnej kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji. Stwierdzono, że w załączniku do uchwały Nr XXXIX.162.22 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2022-2025 z perspektywą na lata 2026-2029 określono, m.in. zagrożenia związane z zasobami geologicznymi: dzikim eksploataowaniem kopalin. Starosta Międzyrzecki wyjaśniła, że przyczyną nieprowadzenia działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, był brak właściwej realizacji zadań przez pracowników oraz niewystarczający nadzór na wykonaniem wydanej decyzji koncesyjnej.

Informacje o naruszeniu warunków koncesji kierowane do organów koncesyjnych przez organy nadzoru górniczego

Okręgowe urzędy górnicze zawiadomiły 7 organów koncesyjnych¹²⁸, na podstawie art. 173 ust. 2 ustawy Pgg, o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji w celu podjęcia przez te organy działań zastrzeżonych dla organu koncesyjnego.

Przykłady:

I tak OUG w Warszawie, na podstawie art. 173 ust. 2 ustawy Pgg, skierował do **Marszałka Województwa Mazowieckiego** 9 zawiadomień o naruszeniu warunków koncesji celem podjęcia działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami zastrzeżonymi dla organu koncesyjnego. W związku z zawiadomieniami Marszałek wydał 1 decyzję o cofnięciu koncesji oraz 2 decyzje o naliczeniu opłaty dodatkowej łącznie na 177,2 tys. zł za wydobywanie kopalin z rażącym naruszeniem warunków koncesji; w 1 przypadku zwrócił się do przedsiębiorcy o złożenie wyjaśnień; 1 zawiadomienie przekazał (zgodnie z właściwością) do Starosty Kozienickiego. W odniesieniu do 5 pozostałych zawiadomień nie podjęto żadnych działań, ponieważ jak wyjaśnił geolog wojewódzki nie było podstaw do podejmowania przez organ koncesyjny działań wyjaśniających z uwagi na fakt, że dyrektor ww. urzędu wydał decyzje nakazujące przedsiębiorcom usunięcie

¹²⁸ UM Województwa Mazowieckiego, UM Województwa Podlaskiego, a także SP w Wieluniu, Turku, Świdniku, Białej Podlaskiej oraz Lesznie.

Działania organów nadzoru górniczego w związku z informacjami o nielegalnej eksploatacji

stwierdzonych nieprawidłowości. OUG w Warszawie przekazał do wiadomości Marszałka 5 decyzji (w tym 4 decyzje wydane na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 1 ustawy Pgg oraz 1 decyzja wydana na podstawie art. 102 ust. 4, w związku z art. 101 ust. 3 ustawy Pgg), w których nakazał przedsiębiorcom usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli.

W latach 2018-2022 (I kwartał) **Starosta Świdnicki** otrzymał dwa zawiadomienia z OUG w Lublinie (skierowane na podstawie art. 173 ust. 2 ustawy Pgg) o wynikach kontroli przeprowadzonych w odkrywkowym zakładzie górnym Dorohucza XXIII, w wyniku których stwierdzono naruszenie warunków koncesji wydanej przez tego starostę 4 kwietnia 2017 r.

W SP w Lesznie oraz SP we Wschowie, na wniosek OUG w Poznaniu, przesłuchano świadków w ramach prowadzonych przez ten urząd postępowań w sprawie nielegalnej eksploatacji. Natomiast Marszałek Województwa Mazowieckiego przekazywał, na prośbę OUG w Warszawie, informacje dotyczące realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych im koncesji.

Z informacji pozyskanych z Wyższego Urzędu Górniczego o działaniach organów nadzoru górniczego, w latach 2018-2022 (do 30 czerwca), w związku z zawiadomieniami o prowadzeniu działalności wydobywczej bez wymaganej koncesji (lub bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych) wynika, że w latach 2018-2022 (do 30 czerwca), na terenie 7 objętych kontrolą województw, liczba zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny wyniosła ogółem 676, z czego tylko w 18 przypadkach (tj. 2,7 %) były to informacje własne urzędu górniczego, a pozostałe 658 zgłoszeń pochodziło ze źródeł zewnętrznych. W związku z powyższymi informacjami okręgowe urzędy górnicze wszczęły 321 postępowań w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej (o której mowa w art. 140 ustawy Pgg), które zakończyły się wydaniem 228 decyzji na łączną kwotę 55 879,4 tys. zł. Od 93 decyzji naliczających opłatę podwyższoną strony odwołały się. W wyniku rozpatrzenia odwołań w mocy pozostało 36 decyzji.

Najwięcej zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny, spośród 7 województw wpłynęło do okręgowych urzędów górniczych właściwych dla województwa mazowieckiego i wielkopolskiego, tj. odpowiednio 223 i 150 zawiadomień (33,9 % oraz 22,8 % ogółu zawiadomień), na podstawie których wszczęto 78 postępowań (w każdym z tych województw, tj. 24,3 % wszystkich postępowań), zakończonych wydaniem odpowiednio 61 oraz 62 decyzji łącznie na 13 154,3 tys. zł oraz 8 739,7 tys. zł (co stanowiło 23,5 % oraz 15,6 % kwoty decyzji wydanych we wszystkich 7 województwach).

Skargi składane do organów koncesyjnych

Kontrola wykazała 1 przypadek skierowania do organu koncesyjnego (SP w Płocku) informacji o prowadzeniu działalności wydobywczej, na podstawie koncesji udzielonej przez Starostę Płockiego, w sposób uciążliwy dla okolicznych mieszkańców.

Wójt Gminy Bodzanów (w związku ze zgłoszeniami mieszkańców) zwrócił się do Starosty Płockiego o ocenę realizacji warunków koncesji udzielonej decyzją starosty. W związku z powyższym zgłoszeniem przeprowadzono oględziny złoża Garwacz I, w wyniku których stwierdzono m.in., że w obrębie wyrobiska eksploatacyjnego potwierdzono obecność niewielkiej przyzmy skruszonego gruzu betonowego w ilości ok. 10 m³; gruz ten był wykorzystywany przez przedsiębiorcę do utwardzania dróg w obrębie zakładu górniczego oraz dróg dojazdowych do zakładu górniczego; przedsiębiorca zobowiązał się do wykorzystania gruzu w terminie do 31 sierpnia 2022 r. Informację o wynikach oględzin Starosta Płocki przekazał Wójtowi Gminy Bodzanów, a także skierował do wiadomości NFOŚiGW i OUG w Warszawie. OUG w Warszawie poinformował starostę, że planuje przeprowadzenie kontroli działalności górniczej wskazanego przedsiębiorcy i zobowiązał się do przekazania wyników tej kontroli. Okręgowy Urząd Górniczy poinformował starostę, że w wyniku kontroli stwierdzono wykonanie przez przedsiębiorcę zobowiązania do usunięcia odpadów poza teren zakładu górniczego.

Do 7 października 2022 r. do Ministra wpłynęło 20 skarg związanych z udzielaniem koncesji i sprawowaniem nadzoru geologicznego, z czego 3 pozostawiono bez rozpoznania ze względu na braki formalne (nie wskazano adresu do korespondencji, brakowało podpisu); 9 przekazano zgodnie

z właściwością; 7 rozpatrzono i udzielono wyjaśnień, 1 włączono w prowadzone postępowanie o udzielenie koncesji, zgodnie z art. 234 k.p.a. Większość skarg (13) dotyczyło prowadzonych przez Ministra postępowań o udzielenie, zmianę i cofnięcie koncesji (w skargach wskazywano na konieczność wstrzymania tych postępowań lub podnoszono zbyt długi okres rozpatrywania wniosków koncesyjnych); 5 skarg stanowiły zbiorowe protesty przeciwko budowie nowych kopalni oraz przedłużania terminu obowiązywania koncesji; 4 skargi dotyczyły działalności OUG w Warszawie i DGK. Ponadto wpłynęło 7 wniosków o nieudzielenie koncesji lub cofnięcie udzielonych koncesji, z których 3 wnioski przekazano zgodnie z właściwością do innych organów, a 4 rozpatrzono i udzielono odpowiedzi. Jeden wniosek rozpatrzono po 5 miesiącach od daty wpływu do Ministerstwa

Stwierdzono także 2 przypadki złożenia (do UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego i UM Województwa Łódzkiego) skargi związanej z udzielaniem koncesji przez marszałka.

W skardze skierowanej do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego podniesiono, że nienależyte wykonywanie przez Marszałka zadań związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego (m.in. jego przewlekłość) o udzielenie koncesji i jej wygaszenie. Skarga została rozpatrzona w terminie miesiąca od jej otrzymania.

Do Marszałka Województwa Łódzkiego wpłynęła 1 skarga mieszkańców gminy Pabianice na bezczynność Marszałka w zakresie rozpatrywania petycji dotyczącej niewydawania koncesji dla planowanej kopalni odkrywkowej piasku Porszewice I gmina Pabianice. Sejmik Województwa Łódzkiego uznał skargę za bezzasadną z uwagi na fakt, że wnioski zawarte w petycji zostały rozpatrzone, o czym składający petycję zostali poinformowani. Marszałek prawidłowo prowadził postępowanie koncesyjne i na bieżąco udzielał informacji na pisma kierowane przez skarżących.

6. Załączniki

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów było prawidłowe?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy przyjęte do realizacji warunki kadrowo-organizacyjne zapewniły sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów oraz monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji? 2. Czy postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów były prowadzone rzetelnie i zgodnie z przepisami? 3. Czy ustanowiono skuteczne mechanizmy monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 22 jednostki w tym: Ministerstwo Klimatu i Środowiska; 7 urzędów marszałkowskich (województw: mazowieckiego, podlaskiego, lubelskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, lubuskiego); 14 starostw powiatowych w Płocku, Mińsku Mazowieckim, Siemiatyczach, Wysokiem Mazowieckiem, Białej Podlaskiej, Świdniku, Wieluniu, Wieruszowie, Nowym Mieście Lubawskim, Ostródzie, Turku, Lesznie, Wschowie, Międzyrzeczu.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: – Ministerstwie na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności; – urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 4 sierpnia 2023 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W 5 jednostkach zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	Czynności kontrolne przeprowadzano od 11 maja 2022 r. do 4 sierpnia 2023 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 4 sierpnia 2023 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 22 wystąpieniach pokontrolnych. Do 2 wystąpień pokontrolnych wniesiono łącznie 40 zastrzeżeń, z tego w przypadku: – 29 zastrzeżeń wniesionych przez Ministra Kolegium NIK¹²⁹ uwzględniło w całości 4 zastrzeżenia, 4 uwzględniło w części, a 21 oddaliło; – 11 zastrzeżeń wniesionych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w całości 3 zastrzeżenia, 4 zastrzeżenia uwzględniła w części, a 4 oddaliła. W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami wystosowano 2 zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej w Wieluniu

¹²⁹ Uchwała Nr 23/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 21 lutego 2024 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na nieudostępnieniu danych w BIP.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

W 22 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 100 wniosków pokontrolnych, z których, według stanu na 4 czerwca 2024 r. zrealizowano 60, nie zrealizowano 17, a 23 było w trakcie realizacji.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych¹³⁰**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa	Anna Moskwa
2.		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa	Adam Struzik
3.		Starostwo Powiatowe w Płocku ul. Bielska 59 09-400 Płock	Sylwester Ziemkiewicz
4.		Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim ul. T. Kościuszki 3 05-300 Mińsk Mazowiecki	Antoni Jan Tarczyński
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego Ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok	Artur Kosicki
6.		Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach ul. Legionów Piłsudskiego 3 17-300 Siemiatycze	Marek Bobel
7.		Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem ul. Ludowa 15 A 18-200 Wysokie Mazowieckie	Bogdan Zieliński
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin	Jarosław Stawiarski
9.		Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej ul. Brzeska 41 21 – 500 Biała Podlaska	Mariusz Filipiuk
10.		Starostwo Powiatowe w Świdniku ul. Niepodległości 13 21-040 Świdnik	Łukasz Reszka
11.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź	Grzegorz Schreiber
12.		Starostwo Powiatowe w Wieluniu	Marek Kieler

¹³⁰ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

		Plac Kazimierza Wielkiego 2 98-300 Wieluń	
13.		Starostwo Powiatowe w Wieruszowie ul. Rynek 1-7 98-400 Wieruszów	Stefan Pietras
14.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego Ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn	Gustaw Marek Brzezina
15.		Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim ul. Rynek 1 13-300 Nowe Miasto Lubawskie	Andrzej Ochlak
16.		Starostwo Powiatowe w Ostródzie ul. Jana III Sobieskiego 5 14-100 Ostróda	Andrzej Wiczowski
17.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego Al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań	Marek Woźniak
18.		Starostwo Powiatowe w Turku ul. Kaliska 59 62-700 Turek	Dariusz Kałużny
19.		Starostwo Powiatowe w Lesznie Plac Kościuszki 4B 64-100 Leszno	Jarosław Wawrzyniak
20.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego Ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra	Elżbieta Anna Polak
21.		Starostwo Powiatowe we Wschowie Plac Kosynierów 1c 67-400 Wschowa	Andrzej Bielawski
22.		Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu ul. Przemysłowa 2 66-300 Międzyrzecz	Agnieszka Olender

6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek¹³¹

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Negatywna	Minister podejmował działania w celu zwiększenia obsady kadrowej w wydziałach zajmujących się udzielaniem koncesji (na kopaliny stałe i węglowodory) oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, jednak działania te były niewystarczające. Organ koncesyjny prawidłowo przeprowadził postępowanie w sprawie wygaszenia koncesji na wydobycie rud cynku i ołowiu ze złoża Olkusz, a w ramach 2 zbadanych postępowań o udzielenie koncesji (ze złoża Kłodawa 1 i Brzezinka 3) uzyskał od ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalini oraz od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności pozytywnie uzgodnienia projektu koncesji. Organ koncesyjny udzielając koncesji na wydobywanie węglowodorów i wydając decyzję inwestycyjną spełnił wszystkie wymogi określone dla tego typu postępowań w ustawie Pgg. Odmowa udzielenia koncesji na wniossek (w trybie open door) nastąpiła na podstawie przesłanek wskazanych w ustawie Pgg. Szczegółowe badanie postępowań o przeniesienie (1 postępowanie), cofnięcie (1 postępowanie), wygaszenie (2 postępowania), zmianę (2 postępowania) koncesji łącznej/koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża wykazało, że decyzje w tych sprawach wydano zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Pgg. W latach 2018-2022 Minister, zgodnie z art. 49f ust. 1 ustawy Pgg, corocznie, w terminie do 30 czerwca, ogłaszał w BIP informację o przestrzeniach (w tym ich granicach), dla których w następnym roku planowane było wszczęcie postępowania przetargowego. Organ koncesyjny, w przypadku stwierdzenia dokonania przez przedsiębiorców wpłat na rzecz NFOŚiGW i gmin w wysokości innej niż należąca lub z przekroczeniem	Szczegółowe badanie łącznie 32 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem (w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) decyzji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, cofnięciu, wygaszeniu: koncesji na wydobywanie kopalini stałych, koncesji łącznych, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także dotyczące postępowań kwalifikacyjnych wykazało, że 21 postępowań administracyjnych dotyczących udzielenia: koncesji na wydobywanie kopalini stałych, koncesji łącznych, koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także postępowań kwalifikacyjnych oraz postępowań w przedmiocie zmiany, przeniesienia w części i cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalini stałych przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu 2 postępowań o wydłużenie oraz 2 postępowań o wygaśnięcie w części koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalini towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”. Minister dopuścił do przekazania pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy Pgg, który zawierał m.in. przepisy niezgodne z prawem UE. Na niezgodność z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/92/UE przepisu wprowadzonego do porządku prawnego – umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalini, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – wskazała KE, w uzasadnionej opinii. Także Rzecznik Generalny TSUE w opinii wydanej w sprawie zawistej przed TSUE (w sprawie toczącej się z powództwa Republiki Czeskiej przeciw RP) wskazał, że przepis art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k ustawy uioś stanowił naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy

¹³¹ W brzmieniu pisma oólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo oólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			terminu określonego w art. 137 ust. 2 ustawy Pgg lub nieprzekazania organowi koncesyjnemu kopii dowodów dokonanych wpłat, wydawał (w trybie art. 138 ustawy Pgg), decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej. W kontrolowanym okresie wydał 40 decyzji na łączną kwotę 41 723,3 tys. zł.	2011/92/UE. Przedmiotowy projekt ustawy został przekazany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów i obrady Rady Ministrów, bez wymaganej (zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska) akceptacji Ministra. W okresie obowiązywania art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–k ustawy uioś organ koncesyjny wydał 25 decyzji o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża lub węgla brunatnego, bez poprzedzających ich ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ koncesyjny nie zastosował przy wydaniu tych decyzji zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. Tym samym nie zastosował ww. przepisów dyrektywy 2011/92/UE, które jednoznacznie wskazywały, że przedsięwzięcia takie jak te, dla których zostały wydane przedmiotowe decyzje zmieniające koncesje, mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko. Wyłączenie, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś, konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną w ustawie Pgg, na co wskazano już w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej ten przepis. Przedsiębiorcy, na wniosek których przedłużono (w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. k ustawy uioś) termin obowiązywania 25 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, lub węgla brunatnego, byli zwolnieni z wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji, gdy obowiązek ten dotyczył przedsiębiorców ubiegających się o koncesję na wydobywanie kopalin innych niż węgiel kamienny, węgiel brunatny i siarka rodzima. Organ koncesyjny, wydłużając (w związku z art. 72 ust 2 pkt 2 lit. j–l ustawy uioś) termin obowiązywania 4 koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża, dokonał również innych zmian mających wpływ na zakres koncesji, mimo że przepis ten umożliwiał wyłącznie wydłużenie terminu obowiązywania koncesji, bez dokonywania zmian mających wpływ na ich zakres.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				Ustanowione w Ministerstwie mechanizmy monitorowania realizacji zobowiązań koncesyjnych nie zapewniły zidentyfikowania nieprawidłowości w zakresie danych wykazanych przez 2 przedsiębiorców w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny. Nie występowało również do przedsiębiorców o przedstawienie dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacji o sposobie wykorzystania tych wpłat. Minister nie planował i nie przeprowadzał w latach 2018–2022 kontroli wypełnienia przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji. Było to niezgodne z art. 158 pkt 2 ustawy Pgg. Stwierdzono również, że organ koncesyjny nie przekazał 4 z 13 informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji do właściwego organu nadzoru górniczego, a także nie rozpatrzył 1 z 7 skarg/wniosków w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. Minister nie zapewnił odpowiedniego przygotowania kadr i struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji i monitorowaniem warunków ich realizacji oraz opracowywaniem projektów aktów prawnych. W latach 2018–2022 (do 7 października) nie zatrudniono wystarczającej liczby pracowników oraz nie powstrzymano nadmiernej fluktuacji kadr. Dyrektor DGK nie przedstawił sprawozdania z jednostkowego planu działalności departamentu i częściowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2018, co było niezgodne z pkt. 5.3.3.5 oraz pkt. 5.3.2.1 Księgi kontroli zarządczej Ministerstwa Środowiska, stanowiącej załącznik do (obowiązującego wówczas) zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska.
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Negatywna	Marszałek zapewnił warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji.	Szczegółowe badanie losowo wybranych 38 (z 254 prowadzonych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2022 r.) postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych stwierdzono, że 17 tych postępowań przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				Negatywnie oceniono działania organu koncesyjnego w zakresie monitorowania warunków udzielonych koncesji. Organ koncesyjny nie wezwał (6 z 7 przedsiębiorców, którzy realizowali działalność z naruszeniem warunków koncesji), w drodze postanowienia, do usunięcia nieprawidłowości w wykonywaniu uprawnień z tytułu koncesji na wydobywanie kopaliny, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 ustawy Pgg. W okresie 2021-2022 (do 29 września 2022 r.), nie przeprowadzono żadnej z 30 zaplanowanych kontroli. Tym samym Marszałek Województwa Mazowieckiego jako organ administracji geologicznej, nie wykonywał w tym okresie zadań kontrolnych, o których mowa w art. 158 pkt 2 ustawy Pgg. W związku z zaniechaniem kontroli, monitorowanie warunków udzielonych koncesji ograniczało się do ewidencjonowania przedkładanych przez przedsiębiorców informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacji w zakresie uiszczenia opłat eksploatacyjnych. Większość przedsiębiorców nieterminowo realizowało obowiązki informacyjne. W Planach działalności w obszarze oddziaływania na środowisko na 2019 r. oraz 2020 r. nie uwzględniono żadnych zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopaliny oraz monitorowania warunków ich realizacji. Tym samym, poprzez pominięcie tych zadań, w sposób niepełny określono w ww. planach zadania Urzędu w obszarze oddziaływania na środowisko.
3.	Starostwo Powiatowe w Płocku	W formie opisowej	Decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopaliny stałych wydawano terminowo i zgodnie z przepisami prawa. Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych złóż dwutlenku węgla oraz informacje o przypadkach nielegalnej eksploatacji przekazywano do właściwego organu. Weryfikowano dane w informacji o zmianach zasobów złoża (Z-2) i informacji dotyczących opłaty za wydobyta kopalinę. Realizowano zadania organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, który posiadał	Prowadzono kontrole doraźne, które w niewielkim zakresie odnosiły się do realizacji warunków udzielonych koncesji Przekazywano PIG-PIB dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych złóż dwutlenku węgla zanim stały się ostateczne. Nie osiągnięto miernika realizacji zadania polegającego na kontroli przestrzegania przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			wykształcenie kierunkowe (geologiczne) oraz uprawnienia do wykonywania prac geologicznych.	
4.	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	W formie opisowej	Terminowo i zgodnie z przepisami wydawano decyzje o udzieleniu koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Przekazywano dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu w rejestrze obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla do prowadzącego rejestr. Prowadzono kontrole warunków udzielonych koncesji oraz dokonywano weryfikacji danych wykazanych przez przedsiębiorców w informacji o zmianach zasobów złoża (Z-2) i informacji dotyczących opłaty za wydobyta kopalinę. Informacje o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji przekazywano do właściwego organu nadzoru górniczego.	Umoorzono w całości postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż mimo, iż przedsiębiorcy nie usunęli wszystkich stwierdzonych naruszeń warunków koncesji. Nie wydano decyzji określających wysokość opłat eksploatacyjnych, mimo że przedsiębiorcy dokonali wpłat z przekroczeniem określonego terminu. Prowadzono postępowania o udzielenie, zmianę i przeniesienie koncesji na rzecz innego podmiotu i dokonywano rozstrzygnięć w oparciu o nieuwierzytelnione kopie dokumentów. Nie zamieszczono schematu procedur kontroli przedsiębiorców w BIP. W latach 2018–2022 nie formułowano celów i mierników realizacji zadania dotyczącego m.in. udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych.
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	W formie opisowej	Zapewniono warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające sprawną realizację zadań związanych z udzieleniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków tych zezwoleń. Prawidłowo udzielano koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowano warunki udzielonych koncesji.	Nie stwierdzono stanów nieprawidłowych.
6.	Starostwo Powiatowe w Stępiatyczach	Negatywna	Zadania związane z wydawaniem decyzji koncesyjnych przypisano Naczelnikowi Wydziału Budownictwa oraz jednemu z pracowników zatrudnionemu w tej komórce organizacyjnej. Wydawano decyzje w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych zawierające wszystkie elementy wymagane przepisami prawa.	Nie zapewniono odpowiedniego przygotowania kadrowo-organizacyjnego umożliwiającego prawidłowe wypełnianie obowiązków związanych z udzieleniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowaniem realizacji warunków tych koncesji. Wydawano decyzje w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin stałych na podstawie niekompletnych wniosków i po ponad dwóch miesiącach od wszczęcia postępowania. Przekazywano dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych, państwowej służbie geologicznej z naruszeniem obowiązującego terminu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				Nie wydawano także decyzji określających wysokość opłat w przypadku ich braku lub wniesienia po terminie. Nie opracowano skutecznych mechanizmów bieżącego monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji.
7.	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	W formie opisowej	Zadania związane z wydawaniem decyzji koncesyjnych przypisano jednemu z pracowników starostwa. Prawidłowo wydawano decyzje o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu, wygaszeniu lub odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin.	Nie zapewniono odpowiedniego przygotowania kadrowo—organizacyjnego umożliwiającego prawidłowe wypełnianie obowiązków związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowaniem realizacji warunków tych zezwoleń. Nie wdrożono mechanizmów monitorowania udzielonych koncesji. Nie zadbano o zamieszczenie w BIP informacji o warunkach uzyskania koncesji oraz ogólnego schematu procedur kontroli. Przekazywano państwowej służbie geologicznej wymaganych dokumenty przed ich uprawomocnieniem się.
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	W formie opisowej	Prowadzono postępowania administracyjne związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych przy pomocy geologa wojewódzkiego. Zamieszczano informacje o warunkach uzyskania koncesji i jej przeniesienia oraz inne dokumenty związane z wykonywaniem działalności koncesjonowanej w BIP. Prawidłowo zostały wydane decyzje o przeniesieniu koncesji, o jej zmianie oraz o wygaszeniu. Odmowy udzielenia koncesji zostały wydane na podstawie przesłanek wynikających z ustawy Pgg. Zasięgano opinii właściwego miejscowo wójta lub burmistrza przed wydaniem koncesji oraz przekazywano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych lub wykreślenia z tego rejestru. Wdrożono skuteczny system monitorowania wypełniania przez przedsiębiorców obowiązku	Nie w pełni realizowano obowiązki monitorowania przestrzegania warunków wykonywania koncesji w miejscu wydobywania kopalin ze złóż. Nie wskazano na stronie BIP rodzajów dokumentów potwierdzających posiadanie lub dysponowanie przez przedsiębiorcę niezbędnymi środkami finansowymi, technicznymi i kadrowymi. Nie zapewniono warunków organizacyjnych pozwalających na pełną realizację zadań w zakresie udzielania i monitorowania spełniania warunków koncesji na wydobywanie kopalin stałych, tj. nieopracowanie kryteriów wyboru podmiotów do kontroli oraz zaniechanie planowania kontroli w zakresie objętym badaniami NIK.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			uiszczania opłat eksploatacyjnych oraz składania informacji o zmianach zasobów złóż kopalin.	
9.	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej	W formie opisowej	Realizowano zadania związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych przy pomocy geologa powiatowego. Wydawane decyzje zawierały elementy wymagane przepisami prawa.	Nie zamieszczono na stronie podmiotowej BIP informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin. Nie opracowano pisemnych procedur kontroli przedsiębiorców, w konsekwencji nie wypełniono obowiązku publikacji w BIP ogólnego schematu takich procedur. Nie planowano kontroli przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje wydobywcze. Podejmowano niewystarczające działania w zakresie monitorowania przestrzegania warunków udzielonych koncesji. Nie podjęto skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od koncesjonariuszy terminowego realizowania obowiązków informacyjnych w zakresie zmian zasobów złóż kopaliny, wielkości wydobytej kopaliny, czy też terminowego regulowania ustalonych opłat eksploatacyjnych. Nie stosowano obowiązującego regulaminu kontroli zarządczej, w tym nie dokonywano okresowej analizy i identyfikacji ryzyka związanego z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych i monitorowaniem warunków udzielonych koncesji.
10.	Starostwo Powiatowe w Świdniku	W formie opisowej	Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Na stronie podmiotowej BIP zamieszczono informację o warunkach uzyskania, przeniesienia i wygaszenia koncesji oraz inne dokumenty związane z wykonywaniem działalności koncesjonowanej. Objęte kontrolą decyzje zawierały wszystkie wymagane prawem elementy.	Nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. Nakładano na przedsiębiorców obowiązki utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego, mimo, że nie było to wymagane w przypadku wydawanych koncesji. Nie pobierano w ustawowym terminie opłaty skarbowej od składanych wniosków i egzekwowano ją dopiero na etapie odbioru decyzji przez przedsiębiorców. Nieterminowo przekazywano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. Niewystarczająco monitorowano przestrzeganie warunków udzielonych koncesji,

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				Nie planowano i nie realizowano kontroli w zakresie przestrzegania pozostałych warunków określonych w decyzjach koncesyjnych. Zaniechano wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia jednej z koncesji, mimo dwukrotnego zawiadomienia w sprawie naruszeń tej warunków przez Okręgowy Urząd Górnictwa w Lublinie. Jednocześnie w tym samym przypadku ustalono i nałożono na przedsiębiorcę opłatę dodatkową, uznając, że rażąco naruszył warunki koncesji. Nie opracowano i nie zamieszczono w BIP schematu procedury kontroli przedsiębiorców.
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	W formie opisowej	Zapewniono warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalni stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji. Zadania z zakresu administracji geologicznej Marszałek Województwa Łódzkiego wykonywał przy pomocy geologa wojewódzkiego posiadającego uprawnienia geologiczne. Uwzględniono cele i zadania oraz mierniki i ryzyka związane z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalni w rocznych planach działania za lata 2018–2022, a w uregulowaniach wewnętrznych oraz w zakresach czynności pracowników uwzględniono zadania dotyczące udzielania koncesji na wydobywanie kopalni. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w sprawie udzielenia, zmiany, przeniesienia, cofnięcia i wygaśnięcia koncesji. Monitorowano warunki udzielonych koncesji na wydobywanie kopalni poprzez przeprowadzanie kontroli doraźnych. W przypadkach ujawnienia naruszeń mogących skutkować cofnięciem koncesji wszczynano postępowanie i wydawano postanowienie wzywające do usunięcia naruszeń, a w przypadkach stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji nakładano opłaty dodatkowe.	Nie podano do publicznej wiadomości informacji o wydanej koncesji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią i nie udostępniono na okres 14 dni w BIP treści tej koncesji. Przekazano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych z opóźnieniem. Przeprowadzono kontrole z naruszeniem obowiązujących przepisów, dotyczącym braku udziału przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej czy przywołanego świadka. Prowadzono nie w pełni skutecznie monitorowanie warunków udzielonych koncesji, gdyż pomimo ujawnienia przypadków nieprzedłożenia informacji i dowodów wpłat przez przedsiębiorców lub przedłożenia ich po terminie, nie wzywano do ich złożenia. Nie podejmowano działań zmierzających do ujawniania przypadków nielegalnej eksploatacji złóż, jednak współpracował w tym zakresie z Okręgowym Urzędem Górnictwa w Kielcach.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
12.	Starostwo Powiatowe w Wieluniu	W formie opisowej	Zapewniono realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz – w stopniu ograniczonym głównie do reakcji na zawiadomienia kierowane przez inne organy – monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji. Wykonywano zadania z zakresu administracji geologicznej przy pomocy osoby posiadającej wykształcenie podyplomowe z zakresu geologii, która jednak nie pełniła funkcji geologa powiatowego. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne dotyczące udzielenia, zmiany, przeniesienia i cofnięcia koncesji.	Nieprawidłowości w zakresie naruszenia przepisów k.p.a. oraz ustawy pgg stwierdzono w sześciu (z 20) przypadkach. W trzech spośród dziewiętnastu spraw, dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały przekazane państwowej służbie geologicznej z opóźnieniem wynoszącym od 126 do 1395 dni. Dwie z tych decyzji zostały wysłane przez pracownika WRiOŚ w trakcie kontroli NIK z prywatnego adresu poczty elektronicznej, wbrew obowiązującym w tym zakresie regulacjom wewnętrznym kontrolowanej jednostki. Pozostałe stwierdzone przez NIK nieprawidłowości obejmowały: – niezamieszczenie w BIP szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin i ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców (wymóg wynikający m.in. z ustawy – Prawo przedsiębiorców) oraz jednej decyzji koncesyjnej, wbrew obowiązkom wynikającym z art. 72 ust. 6 ustawy uioś; – przeprowadzenie przez pracowników WRiOŚ dwóch kontroli przedsiębiorców bez obecności przywołanego świadka, tj. wbrew przepisowi art. 49 ust. 10 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Odpowiedzialna za realizację powyższych zadań Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska nie przedłożyła staroście oświadczeń o stanie kontroli zarządczej kierowanej przez nią komórkę za lata 2018–2021, ani nie przeprowadziła analizy ryzyka, pomimo że była do tego zobowiązana wewnętrznymi regulacjami w sprawie zasad organizacji i koordynacji kontroli zarządczej. Z kolei starosta wieluński nie wyegzekwował powyższych obowiązków.
13.	Starostwo Powiatowe w Wieruszowie	Pozytywna	W starostwie zapewniono realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin oraz – w stopniu ograniczonym do analizy dokumentacji przesyłanej przez koncesjonariuszy – monitorowaniem realizacji warunków udzielonych koncesji.	Nie zamieszczono w BIP szczegółowej informacji o warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin i ogólnego schematu procedury kontroli przedsiębiorców. Informację tę Starosta Wieruszowski zamieścił w BIP w trakcie kontroli, w związku z tym powyższe

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			Wszystkie postępowania administracyjne dotyczące udzielenia i wygaśnięcia koncesji były prawidłowo prowadzone przez Starostę Wieruszowskiego, a dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych zostały terminowo przekazane państwowej służbie geologicznej. Starosta monitorował nałożone na przedsiębiorców obowiązki sprawozdawcze, a w jednym przypadku prawidłowo wydał decyzję określającą wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej.	nieprawidłowości formalne nie wpłynęły na dokonaną przez NIK ocenę ogólną działalności Urzędu.
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	W formie opisowej	Wykonywano zadania organu koncesyjnego stopnia wojewódzkiego przy pomocy geologa wojewódzkiego, posiadającego kwalifikację w dziedzinie geologii. Opracowano skuteczne mechanizmy bieżącego monitoringu realizacji warunków udzielonych koncesji. Postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany lub przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin prowadzono zgodnie z przepisami. Rzetelnie analizowano wnioski koncesyjne, uzyskując od właściwych organów opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały wymagane elementy.	Nie wydano decyzji określającej wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w związku ze stwierdzeniem, iż przedsiębiorca dokonał wpłaty na rachunki bankowe wierzycieli w kwocie niższej niż należna. Nieterminowo zamieszczono w BIP decyzje, jak również nie zamieszczano w decyzjach o udzieleniu koncesji maksymalnego terminu rozpoczęcia działalności oraz nieprawidłowo oznaczano strony postępowania. Nieterminowo przekazywano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych, w tym przekazywano decyzje nieostateczne.
15.	Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim	W formie opisowej	Prawidłowo stosowano przepisy ustawy Pgg przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych. Rzetelnie analizowano wnioski koncesyjne, uzyskując od właściwych organów opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane ww. ustawą elementy. Na bieżąco monitorowano wywiązywanie się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, przeprowadzając analizę przedkładanych przez nich informacji o zmianach zasobów kopalin oraz coroczne kontrole w zakresie rekultywacji terenu. Podejmowano także odpowiednie działania w przypadkach uzyskania informacji o możliwości nielegalnego pozyskiwania kopalin.	Nie zatrudniono pracownika na stanowisku geologa powiatowego. W dwóch wydanych decyzjach koncesyjnych (50 % badanych) przekroczone wyniki mający z rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych termin przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
16.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	W formie opisowej	Prawidłowo stosowano przepisy ustawy Pgg przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji koncesyjnych na wydobywanie kopalin stałych. Rzetelnie analizowano wnioski koncesyjne, uzyskując od właściwych organów opinie i uzgodnienia, a wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy. Pracownicy starostwa należycie monitorowali wywiązywanie się przez przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, tj. m.in. przeprowadzali kontrole doraźne oraz sprawdzali sposób realizacji zaleceń pokontrolnych.	Nie zatrudniono pracownika na stanowisku geologa powiatowego. Nie zamieszczono (do 21 czerwca 2022 r.) w BIP na stronie internetowej starostwa ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców. W przypadku 3 wydanych decyzji koncesyjnych (50 % badanych) przekroczono termin przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych.
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	W formie opisowej	Zapewniono wykonywanie zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem realizacji udzielonych koncesji przez pracowników posiadających kwalifikacje z zakresu geologii. Prowadzono postępowania administracyjne w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, jej zmiany lub przeniesienia na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami. Monitorowano wywiązywanie się przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin stałych.	Rozpatrywano niekompletne wnioski o udzielenie koncesji w zakresie środków, jakimi wnioskodawcy dysponowali w celu zapewnienia prawidłowego wykonania zamierzonej działalności. Wykazano opóźnienia w przekazywaniu dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Nie zamieszczono na stronach BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
18.	Starostwo Powiatowe w Turku	W formie opisowej	W starostwie zapewniono ciągłość zatrudnienia na stanowisku geologa powiatowego. Prawidłowo stosowano przepisy ustawy Pgg przy prowadzeniu postępowań dotyczących wydawania koncesji na wydobywanie kopalin stałych. Wnioski o ich udzielenie analizowane były rzetelnie, w oparciu o kompletną dokumentację, a wydane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy. Działania podjęte w 2019 r. pozwoliły wykryć i uchylić dwie decyzje wydane w 2018 r. z rażącym naruszeniem prawa. Pracownicy starostwa monitorowali wywiązywanie się przez przedsiębiorców z warunków udzielonych koncesji, przeprowadzając w 2018 r. kontrole planowe. Sprawdzeniu podlegało prawidłowe oznakowanie terenu zakładów górniczych, obecność odpadów w wyrobiskach oraz prowadzenie prac w granicach wyznaczonych obszarów górniczych. Egzekwowano usunięcie nieprawidłowości	Nie wezwano przedsiębiorcy do usunięcia nieprawidłowości związanych z eksploatacją kopaliny w sposób niezgodny ze wskazanym w wydanej koncesji. Nie wezwano przedsiębiorcy do złożenia informacji o wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej za I półrocze 2018 r. W dwóch przypadkach nastąpiło przekroczenie, terminu przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych. Ponadto, w BIP na stronie internetowej starostwa, nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców. Schemat procedur zamieszczono dopiero w trakcie kontroli NIK.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			stwierdzonych w wyniku kontroli. Prawidłowo zawiadomiono właściwe organy o ujawnionych, podczas przeprowadzonych wizji terenowych, przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż.	
19.	Starostwo Powiatowe w Lesznie	W formie opisowej	Postępowania koncesyjne prowadzono zgodnie z przepisami ustawy Pgg. Decyzje wydawano terminowo i zawierały one wszystkie niezbędne elementy oraz rozstrzygnięcia adekwatne do zgromadzonej w trakcie postępowania – kompletnej dokumentacji. Nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców. Po zakończeniu postępowania, organ niezwłocznie przekazywał państwowej służbie geologicznej wymagane dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru obszarów górniczych. Wyegzekwowano usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli doraźnych realizacji obowiązków wynikających z koncesji. W zakresie przeciwdziałania nielegalnym eksploatacjom złóż, podjęto czynności we współpracy z właściwym organem nadzoru górniczego i rzetelnie je dokumentowano.	Starosta Leszczyński, wbrew ustawowemu obowiązkowi, nie realizował zadań z zakresu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Pomimo obowiązujących w starostwie uregulowań wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej – nie dopełniono wskazanych tam obowiązków podejmowania corocznych czynności dotyczących określania zadań, celów, mierników i ryzyk (wraz ze środkami zaradczymi) dla obszaru zadań wynikających z prawa geologicznego i górniczego. Nie zaplanowano kontroli na lata 2018-2022, ograniczając monitorowanie warunków udzielonych koncesji do przeprowadzenia kontroli doraźnych i sprawdzających. W trzech sprawach nie dochowano formy postanowienia przy wezwaniu przedsiębiorców do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli. Sześć, spośród 11 kontroli, wszczęto przed upływem wymagalnych przepisem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co było niezgodne z art. 48 ust. 2 ustawy Pgg. Pomimo rzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych, odbywały się one bez właściwych – stanowiących podstawę do ich przeprowadzania – upoważnień, a zawiadomienia o wszczęciu kontroli wysłano w 6 przypadkach zbyt późno. W BIP nie zamieszczono procedur dotyczących kontroli przedsiębiorców.
20.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	W formie opisowej	Zapewniono warunki kadrowo-organizacyjne umożliwiające sprawną realizację zadań związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin stałych oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji.	Naruszono terminy przewidziane na publikację w BIP decyzji. Nie zamieszczono w BIP ogólnego schematu kontroli przedsiębiorców w zakresie udzielonych im koncesji, a informacja o warunkach uzyskania koncesji nie była aktualizowana.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			Realizowano zadania organu koncesyjnego przy pomocy geologa wojewódzkiego posiadającego kwalifikacje w dziedzinie geologii. Prowadzono postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany, przeniesienia lub cofnięcia koncesji na wydobywanie kopalin zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wdrożono skuteczny system monitorowania wypełniania przez przedsiębiorców obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych oraz składania informacji o zmianach zasobów złóż kopalin. Przeprowadzono kontrole wywiązywania się przedsiębiorców z warunków udzielonych im koncesji, a w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji co do zasady podejmowano stosowne działania.	
21.	Starostwo Powiatowe we Wschowie	W formie opisowej	Starosta Wschowski zapewnił obsadę na stanowisku geologa powiatowego (za wyjątkiem okresu 2 miesięcy w 2021 r.). Starosta terminowo przekazywał państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych.	Postępowania koncesyjne były prowadzone nie w pełni zgodnie z wymaganiami zawartymi w ustawie Pgg i k.p.a. Nie przekazano do CEiDG informacji o wydaniu i wygaszeniu koncesji. Starosta Wschowski nie przeprowadzał kontroli, o których mowa w art. 158 pkt 2 ustawy Pgg. Na stronie podmiotowej BIP starostwa do 21 sierpnia 2022 r. nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontrolnych dotyczących monitorowania warunków udzielonych koncesji. Nie wszyscy przedsiębiorcy przekazywali informacje roczne o zmianach zasobów kopalin, a także nie wszyscy przedsiębiorcy przesyłali informacje za okresy półroczne o uiszczeniu opłaty eksploatacyjnej wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat, starosta nie egzekwował przekazania tych dokumentów. Wydano jedną decyzję o naliczeniu opłaty dodatkowej za wydobywanie kopalin z naruszeniem warunków koncesji, która została wydana z naruszeniem przepisów k.p.a.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
22.	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	W formie opisowej	Terminowo przekazywano państwowej służbie geologicznej dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych. Starosta jako organ koncesyjny zamieścił w BIP szczegółową informację o wszelkich warunkach uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin.	Przygotowanie kadrowo-organizacyjne nie zapewniło prawidłowego wypełniania obowiązków związanych z udzielaniem lub zmianą koncesji na wydobywanie kopalin oraz monitorowaniem realizacji przez przedsiębiorców warunków koncesyjnych. Nie utworzono i nie obsadzono stanowiska geologa powiatowego. Stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie (jedno postępowanie), zmianę (dwa postępowania) koncesji na wydobywanie kopalin. Nie prowadzono skutecznych działań w zakresie zwalczania nielegalnego wydobycia kruszyw oraz nie podejmowano kontroli, o których w mowa w art. 158 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Od koncesjonariuszy nie egzekwowano: wypełniania obowiązków dotyczących ochrony gruntów rolnych przy prowadzeniu działalności koncesyjnej oraz dokonywania przez nich zgłoszeń w ewidencji gruntów i budynków zmian dotychczasowego sposobu korzystania z gruntów (na użytki kopalne). Starosta Międzyrzeczki nie przekazał informacji do CEIDG o udzieleniu koncesji na wydobycie kredy jeziornej.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Eksploracja złóż kopalin – zasady ogólne

Poniższa analiza uwzględnia stan prawny w zakresie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, który obowiązywał w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r. do dnia 4 sierpnia 2023 r. Ostatnie zmiany ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze wprowadzone do porządku prawnego ustawą o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw z dnia 16 czerwca 2023 r. (Dz. U. poz. 2029) weszły w życie z dniem 28 października 2023 r. a więc już po zakończeniu w sierpniu 2023 r., czynności przeprowadzanych przez kontrolerów NIK w ramach kontroli P/22/041.

Każdy podmiot wykonujący działalność gospodarczą związaną z eksploatacją złóż kopalin ma obowiązek przestrzegania przepisów prawa i prowadzenia zakładu górniczego w granicach wyznaczonych przepisami prawa i prowadzenia zakładu górniczego w granicach wyznaczonych decyzjami administracyjnymi, min. decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, koncesją geologiczną czy też decyzją zatwierdzającą plan ruchu zakładu górniczego.

Ustawa Pgg określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności m.in. w zakresie wydobywania kopalin ze złóż (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg). Ponadto ustawa ta określa także wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności, o której mowa w tym przepisie, jak również zasady wykonywania nadzoru i kontroli nad działalnością regulowaną ustawą (art. 1 ust. 2 ustawy Pgg). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy Pgg **złożem kopalin** jest naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Kopaliny dzielą się na: kopaliny, których złoża objęte są **własnością górniczą**; należą do nich: węglowodory (ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, metan występujący jako kopalina towarzysząca) np. w złożach węgla kamiennego, węgiel kamienny, węgiel brunatny, rudy metali (z wyjątkiem darniowych rud żelaza) i metale w stanie rodzimym, łącznie z rudami pierwiastków promieniotwórczych, siarka rodzima, sól kamienna, sól potasowa, sól potasowo-magnezowa, pierwiastki ziem rzadkich, gazy szlachetne, gips, anhydryt, kamienie szlachetne, wody lecznicze, wody termalne, solanki – art. 10 ust. 1 i 2 ustawy Pgg. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy Pgg prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa. Natomiast złoża pozostałych kopalin są objęte prawem **własności nieruchomości gruntowej**. Powstaje pytanie, kiedy mamy do czynienia z własnością górniczą a własnością gruntu. W doktrynie określone jest to w następujący sposób, że złoża kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1-2 ustawy Pgg nie mogą stanowić części składowych nieruchomości gruntowych. Stosownie bowiem do art. 47 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³² częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (§ 2). Tak rozumiana część składowa nie może być odrębnym przedmiotem własności innych praw rzeczowych (§ 1). Prowadzi to do wniosku, że nieruchomość gruntowa nie jest strukturą jednorodną. O ile w jej granicach znajdują się złoża kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej, nie mogą one być objęte prawem własności gruntowej. W konsekwencji istnienie takich złóż nie zwiększa wartości nieruchomości. Natomiast złoża kopalin niewymienionych w ust. 1 – 2, znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, stanowią części składowe tej ostatniej i w konsekwencji są przedmiotem prawa własności przysługującego jej właścicielowi. W rezultacie złoża takich kopalin występujących w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych wpływają na wartość tych nieruchomości¹³³. Zgodnie z art. 11 ustawy Pgg w sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej, a także do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego i prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania. W art. 12 ustawy Pgg został określony zakres uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa i jednocześnie zakres granic wykonywania własności górniczej. Przepis ten określa również, kto wykonuje uprawnienia Skarbu Państwa. I tak uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z własności górniczej w odniesieniu do działalności wymagającej koncesji, wykonują właściwe organy koncesyjne, w odniesieniu do działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy Pgg, tj. m.in. budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania

¹³² Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

¹³³ „Prawne problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2/2017, ISSN 2451-3321. Aleksander Lipiński Uniwersytet Śląski, Katowice.

Wydawanie decyzji koncesyjnej

zlikwidowanych zakładów górniczych; robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych czy robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa, wówczas uprawnienia te wykonują zarządy województw.

Art. 21 ust. 1 ustawy Pgg określa zakres działalności, na wykonywanie, której wymagane jest uzyskanie koncesji. Jest to działalność w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Pgg, z wyłączeniem złóż węglowodorów, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalin ze złóż, poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do koncesjonowania działalności, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców, z wyjątkiem art. 32 tej ustawy (art. 21 ust. 2 ustawy Pgg). Z kolei art. 22 ustawy Pgg określa kompetencje koncesyjne, które należą do kilku organów, w tym przede wszystkim do **ministra właściwego do spraw środowiska** – ust. 1 i **starosty** ust. 2. Art. 22 ust. 4 stanowi, że w zakresie nieokreślonym w ust. 1 i ust. 2 tego przepisu koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż udziela **marszałek województwa**. Może zaistnieć sytuacja, że złożę przekracza teren powiatu lub województwa lub położone jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów koncesyjnych. W takim przypadku zastosowanie znajduje art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowiący, że organem miejscowo właściwym do wydania koncesji jest ten organ, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości, w tym przypadku złoża, o czym przesądzi w znacznym stopniu treść dokumentacji geologicznej. Należy mieć na uwadze, że każde wydanie decyzji koncesyjnej przez organ niewłaściwy zawsze będzie skutkowało stwierdzeniem jej nieważności. Natomiast art. 22 ust. 3 ustawy Pgg wprowadza zakaz jednoczesnego korzystania przez tego samego przedsiębiorcę z kilku koncesji wydanych przez starostę na wydobywanie, jeśli dotyczyłoby to sąsiadujących złóż. Przedsiębiorca, który uzyskał kilka koncesji dotyczących graniczących ze sobą złóż, może rozpocząć wydobywanie kopaliny ze złoża tylko wtedy, jeżeli wygasła już koncesja dotycząca graniczącego złoża. Jedynym warunkiem rozpoczęcia wydobywania jest uzyskanie przez decyzję stwierdzającą wygaśnięcie wcześniejszej koncesji. Decyzja koncesyjna nigdy nie jest podejmowana wyłącznie przez organ koncesyjny. Prawo geologiczne i górnicze w art. 23 przewiduje w tym zakresie obowiązek współdziałania organu koncesyjnego z innymi organami administracji rządowej lub samorządowej. W postępowaniu koncesyjnym zawsze będzie uczestniczył organ koncesyjny, prowadzący tzw. postępowanie główne oraz organ współdziałający z nim, prowadzący tzw. postępowanie opiniujące. Organ współdziałający ma obowiązek zbadania sprawy zgodnie ze swoją właściwością i wyrażenia swojego stanowiska. I tak np. udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin, wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy Pgg, ze złóż wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin – art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy Pgg. Postępowanie koncesyjne jest postępowaniem administracyjnym uregulowanym w k.p.a. Postępowanie to wszczynane jest na wniosek podmiotu zainteresowanego. O udzielenie koncesji może ubiegać się każdy podmiot, ustawa prawo geologiczne i górnicze nie stawia w tym względzie żadnych ograniczeń. Artykuł 24 ust. 1 ustawy Pgg określa podstawowe wymagania dla wniosku koncesyjnego. Ponadto wniosek taki musi spełniać warunki wskazane w przepisach z zakresu ochrony środowiska. Wymagania z zakresu ochrony środowiska zostały określone w art. 125 i 126 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹³⁴ i dotyczą one zarówno ochrony złóż wskazując, że gospodarka złożami kopalin, powinna być prowadzona w sposób racjonalny i kompleksowy, jak i pozostałych elementów środowiska, na które eksploatacja kopalin oddziałuje. Artykuł 126 ww. ustawy stanowi, że eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopaliny. Natomiast podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1–2 ustawy Prawo ochrony środowiska określając ustalenia planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni

¹³⁴ Dz. U z 2024 r. poz. 54. ze zm.

ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

Wniosek o udzielenie koncesji

Wniosek o koncesję, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy Pgg powinien zawierać:

- właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków; wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów;
- prawo wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca;
- czas, na jaki ma być wydana, z uwagi na to, że koncesja jest uprawnieniem terminowym. Ponadto obowiązkowo należy wskazać termin rozpoczęcia planowanej działalności;
- środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności;
- enumeratywnie wymienione wszystkie obszary objęte formami ochrony przyrody. Wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;
- sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko;
- firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;
- numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- rodzaj i zakres wykonywania zamierzonej działalności.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy uioś wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów, podziemne składowanie dwutlenku węgla – wydawanych na podstawie prawa geologicznego i górniczego. Istotą postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest rozpoznanie wszelkich zagrożeń i uciążliwości zamierzonego przedsięwzięcia wobec środowiska i dopiero na tej podstawie określenie wpływu planowanej inwestycji na środowisko, a następnie warunków likwidacji lub minimalizacji stwierdzonych zagrożeń. Jak również zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4a i 4b ww. ustawy, przed wydaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża – wydawanych na podstawie ustawy Pgg oraz decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny – wydawanej na podstawie ustawy Pgg.

Wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż powinien dodatkowo określać: złożę kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania; wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny; stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu, a w przypadku wód leczniczych, wód termalnych i solanek – zasoby eksploatacyjne ujęcia; projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju oraz geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki wtłaczania wód do górotworu (art. 26 ust. 1 ustawy Pgg). Do ww. wniosku dołącza się dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej (art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy Pgg). Informacją geologiczną są dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach danych (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg). Artykuł 99 ust. 1 i 2 ustawy Pgg stanowi, że prawo do informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa bądź temu, kto poniósł koszt prac prowadzonych w wyniku decyzji wydanych na podstawie ustawy (decyzji koncesyjnych). Prawo to można uzyskać również na podstawie umowy

na korzystanie z informacji geologicznej. Ponadto dowód istnienia prawa wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, gdy wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie nie będzie dotyczył węgla brunatnego. Może to być prawo własności bądź też każde prawo pochodne od prawa własności np. użytkowanie czy dzierżawa, wiążące się z prawem pobierania pożytków. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „uprawnienia do wydobywania kopalin wywodzą się z prawa własności gruntowej. Przysługują one również podmiotom praw pochodnych od własności, których treścią objęta jest możliwość korzystania z nieruchomości gruntowej oraz pobierania pożytków”¹³⁵. Ustawa nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o koncesję przez podmiot, który nie legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości gruntowej, a dopiero zamierza taki tytuł uzyskać. W takiej sytuacji wystarczy przedłożyć dowód przyrzeczenia nabycia takiego prawa. Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy Pgg do wniosku dołącza się projekt zagospodarowania złoża określającego wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny. Ustawa – Prawo ochrony środowiska w dziale VII reguluje podstawowe zasady ochrony kopalin w art. 125 i 126. Projekt zagospodarowania złoża dołącza się do wniosku o koncesję na wydobywanie kopalin, gdy właściwy do rozpoznania wniosku jest marszałek województwa lub Minister właściwy do spraw środowiska. W art. 26 w ust. 3a i 3b wprowadzony został obowiązek zaopiniowania przez właściwy organ nadzoru górniczego projektu zagospodarowania złoża, stanowiącego załącznik do wniosku o koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża. Obowiązek zaopiniowania dotyczy tylko projektów zagospodarowania złóż kopalin objętych własnością górnica, z wyłączeniem złóż węglowodorów. Opinia organu nadzoru górniczego, wydana w ciągu 14 dni od dnia doręczenia projektu zagospodarowania złoża, dołączona do wniosku koncesyjnego, stanowić będzie dla organu koncesyjnego dodatkową informację w postępowaniu o udzielenie koncesji.

We wniosku o udzielenie koncesji przez starostę określa się przewidywany sposób ruchu zakładu górniczego z uwzględnieniem wymagań dotyczących planu ruchu zakładu górniczego – art. 108 ust. 2 ustawy Pgg oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego z uwzględnieniem obowiązków wynikających z art. 129 ust.1 ustawy Pgg (art. 26 ust. 4 ustawy Pgg). Na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy Pgg Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż¹³⁶. Zgodnie z art. 28i ust. 1 ustawy Pgg w przypadku złożenia wniosku o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów, organ koncesyjny niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ ogłoszenie o możliwości składania innych wniosków o udzielenie koncesji na wykonywanie takiej samej działalności w przestrzeni objętej złożonym wnioskiem. Organ koncesyjny ocenia złożone wnioski według kryteriów proponowanego zakresu prac geologicznych, w tym robót geologicznych, proponowanego czasu, na jaki ma być udzielona koncesja, w tym terminu rozpoczęcia działalności, finansowych możliwości wnioskodawcy oraz proponowanej technologii prowadzenia prac geologicznych – art. 28k ustawy Pgg. Organ koncesyjny udziela koncesji na wykonywanie działalności, której dotyczy postępowanie, podmiotowi, którego wniosek uzyskał najwyższą ocenę oraz jednocześnie odmawia udzielenia koncesji innym podmiotom (art. 28l ustawy Pgg).

Odmowa udzielenia koncesji

Przesłanki **odmowy udzielenia koncesji** ujęte zostały w art. 29 ustawy Pgg. Są to między innymi: sprzeciwianie się zamierzonej działalności interesowi publicznemu, uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem określonym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub przepisy odrębne, wniosek dotyczy tej samej przestrzeni i rodzaju działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża – rodzaju kopaliny, objętych już koncesją udzieloną innemu podmiotowi. Organ koncesyjny może również odmówić udzielenia koncesji, w przypadku, gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów lub akcji przedsiębiorcy, na podstawie ustawy o kontroli niektórych inwestycji, jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin – art. 29 ust. 3 ustawy Pgg.

Treść koncesji określają art. 30, art. 31 oraz art. 32 ustawy Pgg. W przypadku gdy koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych (art. 33 ust. 1 ustawy Pgg).

¹³⁵ Wyrok NSA z dnia 3 marca 1998 r., sygn. akt II SA 918/98.

¹³⁶ Dz. U. poz. 511.

Treść koncesji	Do postępowania w sprawie koncesji, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h ustawy uioś – art. 33 ust. 2.
Zmiany koncesji	Na podstawie art. 34 ustawy Pgg organ koncesyjny może dokonać zmiany koncesji także na wniosek przedsiębiorcy, któremu została ona udzielona. Wówczas do postępowania o zmianę koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu. Współdziałanie z organami określonymi ustawą dotyczy wówczas tylko tych spraw, które są przedmiotem zamierzonej zmiany, w szczególności w zakresie zgodności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7 ustawy Pgg. Natomiast art. 155 k.p.a. nie ma tu zastosowania (art. 34 ust. 1 i 1a ustawy Pgg). Termin załatwienia wniosku przez organ koncesyjny określony jest przepisami k.p.a. i wynosi 1 miesiąc, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych – 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania, tj. złożenia pełnego wniosku o zmianę koncesji – art. 35 § 3 k.p.a. Do wyżej określonego terminu nie wlicza się czasu przewidzianego w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności (opinia, uzgodnienie) oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu art. 35 § 5 k.p.a. Zmiana koncesji następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie lub w przypadku ministra właściwego do spraw środowiska, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. W art. 34 ust. 2 ustawy Pgg określony został obowiązek przedsiębiorcy niezwłocznego wystąpienia do organu koncesyjnego z wnioskiem o zmianę koncesji w przypadku, gdy wpływy robót górniczych zakładu górniczego przekroczą wyznaczone w koncesji granice terenu górniczego. Wpływy robót górniczych muszą być szkodliwe i rzeczywiste, co w praktyce oznacza, że zasięg tych robót wykracza już poza określone w decyzji koncesyjnej granice terenu górniczego. W przypadku gdy ze względu na zakres prac górniczych przekroczone zostaną granice terenu górniczego, a przedsiębiorca nie wystąpi o jego powiększenie, organ koncesyjny ma obowiązek wszcząć z urzędu postępowanie w tym przedmiocie, a koszt zmiany koncesji obciąża przedsiębiorcę – art. 34 ust. 3 ustawy Pgg. Decyzja zmieniająca decyzję koncesyjną podlega opłacie skarbowej. Na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy Pgg obszar górniczy podlega wpisowi do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla natomiast granice obszaru i terenu górniczego, które są określone w koncesji podlegają ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, zgodnie z art. 35 ust. 6 ustawy Pgg.
Przenoszenie koncesji na inny podmiot	Na podstawie art. 36 ustawy Pgg koncesja może zostać przeniesiona na rzecz innego podmiotu, za zgodą przedsiębiorcy wyrażoną w formie pisemnej, któremu została udzielona koncesja, w drodze decyzji. Wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej przeniesienia koncesji jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin. Podmiot, na rzecz którego koncesja ma być przeniesiona , musi spełniać określone ustawą wymagania. Artykuł 36 ust. 1 ustawy Pgg stanowi, że koncesja może być przeniesiona na rzecz podmiotu, który spełnia wymagania przewidziane przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej, wyraża zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji. Podmiot ubiegający się o przeniesienie koncesji musi zaakceptować wszystkie warunki określone koncesją (np. czas jej trwania, zasięg obszaru górniczego). Może jednak wnioskować do organu o zmianę warunków decyzji koncesyjnej. W zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej, użytkowaniem górniczym albo przyrzeczeniem uzyskania tych praw. Wymagania w zakresie wykazania się prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej albo przyrzeczeniem uzyskania tego prawa nie dotyczą koncesji na wydobywanie węgla brunatnego. Ponadto w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z informacji geologicznej, jak również wykaże, iż jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności. Na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy Pgg przeniesienie koncesji następuje pod warunkiem przedstawienia przez podmiot, na który jest przenoszona koncesja, dowodu utworzenia rachunku bankowego funduszu likwidacji zakładu górniczego i zgromadzenia na nim środków finansowych w wysokości odpowiadającej środkom finansowym zgromadzonym przez dotychczasowego przedsiębiorcę. ¹³⁷ Należy zwrócić uwagę, że koncesje dotyczące kopalin, o których mowa

¹³⁷ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1261), która weszła w życie z dniem 29 czerwca 2022 r., do ustawy Pgg, wprowadziła, między innymi, po art. 36 art. 36a (określający obowiązki podmiotu przejmującego koncesję od dotychczasowego przedsiębiorcy) i 36b (dotyczący sytuacji podmiotu przejmującego koncesję w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, których stroną był dotychczasowy przedsiębiorca).

Prawo do cofnięcia koncesji

w art. 10 ust. 1 ustawy Pgg, nie przechodzą na: spółki, o których mowa w art. 494 ksh, tj. spółek przejętych lub nowoutworzonych na podstawie sukcesji uniwersalnej i art. 531 ksh, tj. spółek powstałych z podziału innych spółek, z wyłączeniem przypadku, gdy skład akcjonariatu lub udziałowców spółki przejmującej albo nowo zawiązanej jest tożsamy ze składem akcjonariatu lub udziałowców spółek łączących się; nabywcę przedsiębiorstwa upadłego na podstawie art. 317 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe¹³⁸ oraz nabywcę przedsiębiorstwa na podstawie art. 55² ustawy Kodeks cywilny (art. 36 ust. 11 ustawy Pgg)¹³⁹.

Artykuł 37 ustawy Pgg stanowi o przypadkach, kiedy organ koncesyjny ma prawo **cofnąć koncesję**. Po pierwsze w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2 ustawy Pgg, lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1 ustawy Pgg, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń. W przypadku gdy przedsiębiorca nie wykonał ww. postanowienia, organ koncesyjny może, bez odszkodowania cofnąć koncesję a w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych – cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres (art. 37 ust. 1 i 2 ustawy Pgg). Na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy Pgg organ koncesyjny umarza postępowanie w przypadku, gdy stwierdzi, że przedsiębiorca nie narusza wymagań, naruszył wymagania, z tym, że przyczyną ich naruszenia była siła wyższa bądź wykonał postanowienie. Organ koncesyjny może cofnąć koncesję, bez odszkodowania, w przypadku gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji, jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin (art. 37 ust. 4 ustawy Pgg). Ponadto organ koncesyjny może także cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy oraz gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, bądź w przypadku utraty użytkowania górniczego, bez względu na przyczynę – art. 37 ust. 5-7 ustawy Pgg. Przedsiębiorca, któremu cofnięto koncesję, ponieważ nie wykonał postanowienia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy Pgg, może ponownie wystąpić z wnioskiem o udzielenie koncesji w takim samym zakresie, jednak nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu koncesji – art. 37b ustawy Pgg (art. ten został dodany przez art. 146 pkt 6 ustawy¹⁴⁰ zmieniającej ustawę Pgg z dniem 30 kwietnia 2018 r.).

Wygaszenie koncesji

Koncesja wygasa, w przypadkach określonych w art. 38 ustawy Pgg., a więc z upływem czasu, na jaki została udzielona, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, w przypadku likwidacji przedsiębiorcy, w przypadku jej zrzeczenia się. Wygaśnięcie decyzji organ stwierdza, w drodze decyzji. Wylimitowanie z obrotu prawnego decyzji koncesyjnej pozbawia dotychczasowego przedsiębiorcę możliwości prowadzenie działalności, ale automatycznie nie wygasają obowiązki związanych z koncesją. Artykuł 39 ust. 1 ustawy Pgg określa zasadę, że cofnięcie, wygaśnięcie lub utrata mocy koncesji, bez względu na przyczynę, nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego. Obowiązki wynikające z likwidacji zakładu górniczego i ochrony środowiska wyszczególnione zostały w art. 129 ustawy Pgg. Należą do nich m.in. zabezpieczenie lub likwidacja wyrobiska górniczego oraz urządzenia, instalacje i obiekty zakładu górniczego, przedsięwzięcie niezbędnych środków chroniących sąsiednie złoża kopalin, przedsięwzięcie niezbędne środki chroniące wyrobiska sąsiednich zakładów górniczych oraz przedsięwzięcie niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej.

¹³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 794.

¹³⁹ Z dniem 29 czerwca 2022 r., na podstawie art. 5 pkt 1 lit c ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1261), w art. 36 ust. 11 ustawy Pgg uchylono pkt 1 i 3.

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).

Węglowodory. Postępowanie kwalifikacyjne

W rozdziale 3 działu III ustawy Pgg zostały zawarte przepisy implementujące dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów¹⁴¹. Celem ww. dyrektywy jest zapewnienie przez państwa członkowskie UE „niedyskryminującego dostępu do prowadzenia i prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawodnictwa w tym sektorze, dając w ten sposób pierwszeństwo najlepszym systemom prowadzenia poszukiwań, badań i produkcji surowców w państwach członkowskich, wzmacniając integrację energetycznego rynku wewnętrznego”. Zdaniem prawodawcy unijnego osiągnięcie tego celu wymaga ustalenia „wspólnych zasad dla zapewnienia, by procedury udzielania zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów były dostępne dla wszystkich podmiotów posiadających niezbędne możliwości; zezwolenia muszą być udzielane na podstawie obiektywnych, opublikowanych kryteriów; warunki, zgodnie z którymi zezwolenia są udzielane, muszą być w takim samym zakresie znane z wyprzedzeniem przez wszystkie podmioty biorące udział w tej procedurze”. Na podstawie art. 49a ust. 1 ustawy Pgg postępowanie kwalifikacyjne przeprowadza minister właściwy do spraw środowiska w celu oceny zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż. W postępowaniu kwalifikacyjnym ustala się, czy podmiot zamierzający ubiegać się o koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóża lub koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złóża znajduje się pod kontrolą korporacyjną państwa trzeciego, podmiotu lub obywatela państwa trzeciego, a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą, czy kontrola ta może zagrażać bezpieczeństwu państwa (art. 49a ust. 2 pkt 1 ustawy Pgg). Pod pojęciem kontroli korporacyjnej rozumie się wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez podmiot uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na inny podmiot lub podmioty, w przypadku:

- dysponowania bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innego podmiotu (podmiotu zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami;
- uprawnień do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej innego podmiotu (podmiotu zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami;
- gdy członkowie jego zarządu lub rady nadzorczej stanowią więcej niż połowę członków zarządu innego podmiotu (podmiotu zależnego);
- dysponowania bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami;
- dysponowania prawem do całego albo do części mienia innego podmiotu (podmiotu zależnego);
- umów przewidujących zarządzanie innym podmiotem (podmiotem zależnym) lub przekazywanie zysku przez taki podmiot (art. 49a ust. 4 ustawy Pgg).

W art. 49a ust. 6–9 i ust. 18 ustawy Pgg zostały określone wymagania dotyczące pierwszego etapu postępowania kwalifikacyjnego w zakresie wniosku i opłaty za przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego. Na mocy delegacji ustawowej zawartej w ust. 18 tego przepisu kwestia ta jest uregulowana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego¹⁴². Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r. i zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego¹⁴³. Następnie wniosek opiniowany jest przez organy wymienione w art. 49a ust. 10 ustawy Pgg, w trybie określonym w ust. 11–14 tego przepisu. Uzyskanie pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego lub odmowa jej uzyskania następuje w drodze decyzji – art. 49a ust. 17 ustawy Pgg. Decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, z zastrzeżeniem art. 49b ust. 5 ustawy Pgg, zachowuje swoją ważność

¹⁴¹ Dz. Urz. UE L 164 z 30 czerwca 1994 r., s. 3, ze zm.

¹⁴² Dz. U. poz. 708, ze zm., uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r.

¹⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 73.

przez 5 lat. Należy podkreślić, że decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego wydawana jest wyłącznie w razie uzyskania pozytywnych opinii od wszystkich organów wymienionych w ust. 10 tego przepisu (art. 49a ust. 16 ustawy Pgg). Co oznacza, że wydanie opinii negatywnej wobec danego wnioskodawcy przez chociażby jeden z tych organów uniemożliwia uzyskanie decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny. Artykuł 49b ustawy Pgg zawiera przesłanki ponownego przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego i może ono być wszczęte na wniosek lub z urzędu.

Na podstawie art. 49c ustawy Pgg został utworzony wykaz podmiotów kwalifikowanych, prowadzony przez ministra właściwego do spraw środowiska. Wykaz ten jest jawny, ponieważ zgodnie z art. 49c ust. 6 ustawy Pgg, minister właściwy do spraw środowiska udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu. Decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego uprawnia podmiot, na rzecz którego została wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz wniosku zainteresowanego podmiotu, o którym mowa w art. 49e ustawy Pgg. Decyzja o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego uprawnia podmiot, na rzecz którego została wydana, do złożenia oferty w postępowaniu przetargowym o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż lub koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz wniosku, o którym mowa w art. 49e (art. 49d ustawy Pgg).

Warunki udzielenia koncesji

Przepisy ustawy Pgg od art. 49ea do art. 49eb określają warunki udzielenia koncesji na wniosek oraz treść wniosku wraz z załącznikami. W przypadku gdy najwyższą ocenę uzyskał wniosek o udzielenie koncesji, o którym mowa wyżej, złożony wspólnie przez kilka podmiotów, organ koncesyjny niezwłocznie wzywa operatora do przekazania temu organowi, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania, projektu umowy o współpracy – art. 49ed ust. 1 ustawy Pgg. Jeżeli organ koncesyjny stwierdzi niezgodności projektu umowy o współpracy ze złożonym wnioskiem o udzielenie koncesji lub ustawą organ koncesyjny wyznacza dodatkowy termin 14 dni na usunięcie niezgodności. Jeśli projekt umowy o współpracy jest zgodny ze złożonym wnioskiem o udzielenie koncesji oraz ustawą organ koncesyjny niezwłocznie informuje o tym operatora, a ten z kolei po otrzymaniu tej informacji przesyła niezwłocznie organowi koncesyjnemu umowę o współpracy – ust. 2–4. Organ koncesyjny umarza postępowanie, w przypadku, gdy nie zostanie przekazana organowi koncesyjnemu umowa o współpracy; albo jeżeli w terminie wyznaczonym 14 dni, nie usunięto niezgodności. Zgodnie z art. 49ee ust. 1 ustawy Pgg organ koncesyjny, po uzyskaniu wymaganych ustawą opinii lub uzgodnień, udziela koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż na rzecz podmiotu, którego wniosek o udzielenie koncesji uzyskał najwyższą ocenę, albo w przypadku gdy najwyższą ocenę uzyskał wniosek o udzielenie koncesji złożony wspólnie przez kilka podmiotów – po przekazaniu organowi koncesyjnemu umowy o współpracy – na rzecz stron tej umowy i jednocześnie musi odmówić udzielenia koncesji innym podmiotom. Następnym krokiem jest zawarcie umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego z ww. podmiotem. W przypadku gdy wniosek został złożony przez kilka podmiotów to ww. umowę podpisuje ze wszystkimi tymi podmiotami – art. 49ee ust. 2 ustawy Pgg. Organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji, w przypadkach określonych w ust. 3 tego przepisu. Na podstawie art. 49f ust. 1 ustawy Pgg organ koncesyjny ma obowiązek corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, ogłosić w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ informację o przestrzeniach, w tym ich granicach, dla których planuje w następnym roku wszczęcie postępowania przetargowego. Przed wszczęciem postępowania przetargowego organ koncesyjny, w przypadku gdy przedmiotem tego postępowania jest udzielenie koncesji m.in. na: poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż – dokonuje uzgodnienia, o którym mowa w art. 8 (wymóg uzgodnienia decyzji z organami administracji morskiej) oraz w art. 23 ust. 1a (wymóg uzyskania opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego), a także uzyskuje opinię, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1b (wymóg uzyskania opinii Ministra Obrony Narodowej oraz właściwego ministra do spraw rybołówstwa), albo opinię, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 (wymóg uzyskania opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta) – art. 49g ust. 1 pkt 1 ustawy Pgg.

Postępowanie przetargowe

W art. 49h ustawy Pgg wskazane zostały etapy postępowania przetargowego oraz niezbędne informacje, które powinny być zawarte w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania przetargowego. Organ koncesyjny przeprowadza przetarg przy pomocy komisji przetargowej, która składa się z trzech do pięciu członków, w tym przewodniczącego oraz jego zastępcy, wyznaczanych przez organ koncesyjny spośród

osób będących pracownikami urzędu obsługującego ten organ, spełniających wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 49o pkt 2, tj. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwania i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża (art. 49l ust. 1 i 2 ustawy Pgg). Po zakończeniu postępowania przetargowego określonego w art. 49m – 49r ustawy Pgg, organ koncesyjny udziela koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża, niezwłocznie po otrzymaniu protokołu z przetargu – na rzecz zwycięzcy przetargu albo w przypadku gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę – po przekazaniu organowi koncesyjnemu umowy o współpracy – na rzecz stron tej umowy i jednocześnie odmawia udzielenia koncesji podmiotom uczestniczącym w postępowaniu przetargowym, które nie są zwycięzcą przetargu – art. 49s ust. 1 ustawy Pgg.

Umowa o ustanowieniu użytkowania górniczego

Następnie organ koncesyjny zawiera umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego ze zwycięzcą przetargu, a w przypadku, gdy zwycięzcą przetargu są podmioty, które wspólnie złożyły ofertę – ze wszystkimi tymi podmiotami (art. 49s ust. 2 ustawy Pgg). Na podstawie art. 49t ust. 1 ustawy Pgg koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 30 lat, z zastrzeżeniem art. 49y ust. 2, 5 i 8 ustawy Pgg. Artykuł 49y ustawy Pgg stanowi lex specialis względem art. 49t ust. 1 ustawy Pgg, co do czasu trwania uprawnienia objętego koncesjami w zakresie węglowodorów. Po pierwsze: czas udzielenia koncesji – oznaczony od 10 do 30 lat – ust. 1 art. 49t ustawy Pgg, a po drugie czas trwania faz wykonywania koncesji – poszukiwania i rozpoznawania – art. 49v pkt 2 lit. a ustawy Pgg oraz wydobywania – art. 49v pkt 2 lit. b; art. 49u ust. 1 pkt 4 ustawy Pgg. Z brzmienia art. 49y ust. 5 ustawy Pgg wynika, że przedłużenie pierwotnie ustalonego w koncesji czasu trwania fazy wydobywania jest równoznaczne z przedłużeniem czasu obowiązywania samej koncesji. Art. 49u, art. 49v oraz art. 49w ustawy Pgg określa treść koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża.

Zabezpieczenie koncesyjne

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża może zostać, na podstawie art. 49x ust. 2 ustawy Pgg – udzielona pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją.

Zabezpieczenie koncesyjne można wnieść m.in. w pieniądzu; w poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym, że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym, gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych, wekslach z poręczeniem wekslowym banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (art. 49x ust. 4 pkt 1–4 i 6 ustawy Pgg).

Faza poszukiwania i rozpoznawania

W świetle art. 49y ust. 1 ustawy Pgg faza poszukiwania i rozpoznawania trwa nie dłużej niż 5 lat. Organ koncesyjny w przypadku uzasadnionym warunkami geologicznymi i racjonalną gospodarką złożem może, na wniosek, przedłużyć czas trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania. Przedłużenie czasu trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania nie oznacza przedłużenia czasu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż (art. 49y ust. 2 ustawy Pgg). Organ koncesyjny, w przypadku, gdy działalność w fazie wydobywania jest prowadzona zgodnie z warunkami określonymi w koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, może, na wniosek, przedłużyć czas trwania fazy wydobywania na okres niezbędny do zakończenia wydobywania węglowodorów ze złóż. Przedłużenie czasu trwania fazy wydobywania oznacza przedłużenie czasu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża – ust. 5 ww. przepisu.

Faza wydobywania

Zgodnie z art. 49z ust. 1 i 2 ustawy Pgg rozpoczęcie fazy wydobywania wymaga uzyskania **decyzji inwestycyjnej**, którą wydaje organ koncesyjny na wniosek. Ustęp 3 tego przepisu określa treść wniosku, natomiast art. 49za treść decyzji inwestycyjnej. Przedsiębiorca, a w przypadku gdy koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża lub koncesja na wydobywanie węglowodorów ze złoża jest udzielona na rzecz stron umowy o współpracy – operator, przez czas obowiązywania koncesji, jest obowiązany do prowadzenia strony internetowej zapewniającej nieodpłatny dostęp do danych teleadresowych stron umowy o współpracy,

do kopii koncesji oraz decyzji ją zmieniających, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji inwestycyjnej, decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego oraz decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów. Strona internetowa zapewnia także dostęp do mapy w skali co najmniej 1:50 000 z naniesionymi granicami przestrzeni wyznaczonej koncesją i lokalizacji wierceń prowadzonych w fazie poszukiwania i rozpoznawania, a w przypadku wydobywania węglowodorów ze złoża – z naniesionymi granicami obszaru górniczego i terenu górniczego, wraz ze współrzędnymi płaskimi prostokątnymi punktów załamania tych granic w państwowym systemie odniesień przestrzennych – art. 49zb ustawy Pgg. Kolejnym obowiązkiem przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża - od dnia uzyskania decyzji inwestycyjnej, jest obowiązek przekazywania państwowej służbie geologicznej bieżących parametrów wydobywania węglowodorów ze złoża oraz informowania organu koncesyjnego o tym przekazaniu – art. 49zc ust. 1 ustawy Pgg.

Przeniesienie koncesji

Artykuł 49zd ustawy Pgg stanowi o możliwości przeniesienia koncesji i określa warunki jej wydania. Wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej przeniesienia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa, budową konkurencyjnego rynku energii lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożem. Ponadto przeniesienie koncesji nie może zagrażać bezpieczeństwu energetycznemu, zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁴⁴, należy przez to rozumieć stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań środowiska. Przeniesienie koncesji następuje na wniosek przedsiębiorcy będącego dotychczasową stroną umowy o współpracy za zgodą pozostałych stron tej umowy. Do wniosku należy dołączyć nową umowę o współpracy, zgodnie z ust. 3 ww. przepisu. Stronami postępowania dotyczącego przeniesienia koncesji są dotychczasowe strony umowy o współpracy oraz podmiot przystępujący do tej umowy – ust. 4 ww. przepisu. Jeżeli jednak koncesja była udzielona wyłącznie jednemu przedsiębiorcy, stronami postępowania o przeniesienie koncesji jest ten przedsiębiorca oraz podmiot ubiegający się o przeniesienie koncesji – ust. 5. Zgodnie z art. 49zd ust. 8 ustawy Pgg przeniesienie koncesji zobowiązuje do niezwłocznej zmiany umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego. Przeniesienie koncesji przenosi również prawa i obowiązki wynikające z innych decyzji wydanych na podstawie ustawy – ust. 9. Na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz innych ustaw (Dz. U. poz. 1261), po art. 49 zd dodano art. 49 zda w brzmieniu „W przypadku, o którym mowa w art. 36a ust 1, w zakresie dotyczącym koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża: 1) do zgłoszenia, o którym mowa w art. 36 a ust. 1, dołącza się również: a) kopię decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, o której mowa w art. 49a ust.17; b) nową umowę o współpracy – w przypadku koncesji udzielanych na rzecz stron umowy o współpracy; c) organ koncesyjny zgłasza sprzeciw, o którym mowa w art. 36a ust.8, również w przypadku, gdy podmiot przejmujący nie przedstawi dokumentów, o których mowa w pkt 1.”. Dodano też art. 49zdb w brzmieniu „Podmiot, o którym mowa w art. 49zd, na który została przeniesiona koncesja , albo podmiot, o którym mowa w art. 49zda, który wstąpił w prawa i obowiązki wynikające z decyzji wydanych na podstawie ustawy, staje się stroną wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 34, art. 37, art. 49y, art.49a ust.4, art. 49ze, art. 49zg, art.80a ust.2b, art.101 ust.2, art.107, art. 108 i art.109 ust.1 pkt 1, oraz postępowań sądowo-administracyjnych, których stroną był dotychczasowy przedsiębiorca.”. Na podstawie art. 49ze ust. 1 ustawy Pgg organ koncesyjny może cofnąć koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża. Organ koncesyjny obligatoryjnie cofa koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża, a także koncesję na wydobywanie węglowodorów ze złoża, w przypadku gdy przedsiębiorcy, któremu samodzielnie udzielono koncesji, a w przypadku gdy koncesja została udzielona na rzecz stron umowy o współpracy – operatorowi albo wszystkim stronom umowy o współpracy, uchylono decyzję o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego,

¹⁴⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

decyzja ta wygasła albo utraciła moc bez względu na przyczynę albo zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 49zn ust. 9 ustawy Pgg, a koncesja została udzielona na rzecz stron umowy o współpracy – art. 49ze ust. 3 ustawy Pgg. Z kolei art. 49zf ustawy Pgg określa przesłanki wygaśnięcia koncesji. Dopuszczalna jest również zmiana koncesji o czym stanowi art. 49zg ustawy Pgg.

Umowa o współpracy

Umowa o współpracy, o której stanowi art. 49zi ustawy Pgg, przenosi realizację zobowiązań koncesyjnych na grunt cywilnoprawny, z uwzględnieniem wielości stron, stanowi ona instrument prawny, za pośrednictwem którego kilka podmiotów prawa może prowadzić działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż albo samego tylko wydobywania węglowodorów ze złóż. Umowa o współpracy zawiera w szczególności określenie rodzaju działalności objętej umową, wskazanie operatora, określenie procentowego udziału jej stron w zysku i kosztach prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub robót górniczych – art. 49zk ustawy Pgg. Kolejne przepisy od art. 49zł do art. 49zu ustawy Pgg określają zasady współpracy w ramach tej umowy. Umowa o współpracy ulega rozwiązaniu w dwóch przypadkach. Po pierwsze w przypadku cofnięcia, wygaśnięcia lub utraty mocy koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Po drugie w przypadku podjęcia przez jej strony uchwały o rozwiązaniu – art. 49zv ustawy Pgg.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. UE L 164 z 30.06.1994, s. 3, ze zm.).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1).
3. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1; wyd. spec. 15/05, s. 275).
4. Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003, s. 26; wyd. spec. 15/07, s. 375).
5. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023r. poz. 633, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2111, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 632).
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).
12. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
13. Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1563, ze zm.) – ustawa weszła w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r.
14. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236), która weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2018 r.
15. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) – ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.
17. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094).
19. Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 784).
20. Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. poz. 1211).
21. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).
22. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz. U. z 2023 r. poz. 415, ze zm.).

23. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 794).
24. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
26. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
27. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego (Dz. U. poz. 708, ze zm.) – uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r.
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 73), które weszło w życie z dniem 14 stycznia 2021 r.
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie przetargu na udzielenie koncesji na poszukiwania i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż (Dz. U. poz. 1171).
31. Rozporządzenie z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (Dz. U. poz. 511) utraciło moc z dniem 1 stycznia 2016 r..
32. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii (Dz. U. poz. 425) – uchylone z dniem 30 sierpnia 2020 r.
33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 236).
34. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego (Dz. U. poz. 1229).
35. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1469).
36. Rozporządzenie z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).
37. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii (Dz.U. poz. 1756), które weszło w życie z dniem 1 września 2023 r.
38. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348).
39. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264.) – weszło w życie z dniem 10 marca 2021 r.
40. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11) – nieaktualne z dniem 10 marca 2021 r.
41. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego
13. Marszałkowie województw (wszyscy)
14. Starostowie (wszyscy)



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

DGL-WW.081.1.2024.BG
3417765.13506734.10911130
Warszawa, 17-10-2024

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli P/22/041 Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów
pismo z dnia 2 października 2024 r. (znak: KSI.430.5.2024)

Szanowny Panie Prezesie,

w ramach stanowiska¹ do informacji o wynikach kontroli P/22/041 „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów” informuję, że wynikające z niej uwagi i wnioski pokontrolne są realizowane przez Ministra Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ):

- 1) Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji oraz wykorzystania wyników tych kontroli.**

Należy podkreślić, że organy administracji geologicznej i organy nadzoru górniczego posiadają różne kompetencje w zakresie kontroli realizacji działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze², a kontrola realizacji warunków udzielonych koncesji należy do wyłącznej kompetencji organów administracji geologicznej.

Zgodnie z przepisami do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych³. Natomiast do zakresu zadań organów nadzoru górniczego należy nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych⁴ oraz nadzór i kontrola nad wykonywaniem robót geologicznych, o których mowa w art. 86 ustawy Pgg⁵.

¹ art. 64 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290), dalej: ustawa Pgg.

³ Art. 158 pkt 2 ustawy Pgg.

⁴ Art. 168 ust. 1 ustawy Pgg.

⁵ Art. 170 ust. 2 ustawy Pgg.

Jednocześnie organ nadzoru górniczego ma obowiązek niezwłocznego zawiadamiania właściwego organu administracji geologicznej⁶ w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub bez przedłożonego projektu robót geologicznych, który nie podlega zatwierdzeniu, lub z naruszeniem warunków określonych w koncesji lub projekcie robót geologicznych.

W świetle powyższych regulacji oraz dotychczasowej praktyki, MKiŚ nie widzi zasadności wprowadzenia do ustawy Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia wspólnych kontroli realizacji działalności regulowanej ustawą Pgg.

Wskazuję również, że powyższy wniosek nie został wskazany poprzednio przez NIK w Wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/22/041 Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów, skierowanym do MKiŚ.

- 2) **usprawnienie systemu kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do udzielania, zmiany, wygaszania i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, udzielania koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów, w szczególności w celu zapewnienia przekazywania do PIG-PIB, prowadzącego rejestr obszarów górniczych, dokumentów stanowiących podstawę dokonania w nim wpisu, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rejestru obszarów górniczych; publikowania w BIP na stronie urzędu obsługującego organ koncesyjny schematu procedur kontroli przedsiębiorców oraz informacji o warunkach uzyskania koncesji; zamieszczania w BIP, w formie obwieszczeń, informacji o decyzjach i innych czynnościach podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań koncesyjnych;**

MKiŚ usprawni system kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do udzielania, zmiany, wygaszania i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, udzielania koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów w szczególności w zakresie:

- a) dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla są i będą przekazywane do państwowej służby geologicznej, prowadzącej ten rejestr, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁷;
- b) w BIP na stronie urzędu obsługującego organ koncesyjny został opublikowany schemat procedur kontroli przedsiębiorców oraz informacja o warunkach uzyskania koncesji;
- c) MKiŚ zamieszcza i będzie zamieszczał w BIP, w przypadkach wynikających z obowiązujących przepisów, w formie obwieszczeń, informacje o decyzjach i innych czynnościach podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań koncesyjnych. Zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy Pgg, jeżeli liczba stron postępowania jest większa niż 20, organy administracji zawiadamiają o decyzjach i innych czynnościach w drodze obwieszczeń zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach tych organów oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Jednocześnie

⁶ Art. 173 ust. 2 ustawy Pgg.

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz.U. poz. 1469).

organ właściwy do wydania decyzji koncesyjnych dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niezwłocznie po wydaniu decyzji, podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także udostępnia na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu treść tej decyzji.

- 3) **usprawnienie systemu kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do monitorowania warunków udzielonych koncesji – w szczególności w celu zapewnienia zwiększenia liczby kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji; egzekwowania usunięcia przez przedsiębiorców naruszeń warunków koncesji, stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez organ koncesyjny; egzekwowania od przedsiębiorców rzetelnych danych w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę (wraz z kopiami dowodów dokonanych wpłat); wydawania decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku stwierdzenia nieterminowego wniesienia opłaty albo w nieodpowiedniej wysokości; przekazywania informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopaliny właściwemu kompetencyjnie organowi; wyegzekwowania od przedsiębiorców dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego, stosownie do art. 128 ust. 10 ustawy Pgg;**

MKiŚ usprawni system kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do monitorowania warunków udzielonych koncesji w szczególności:

- a) MKiŚ prowadził i nadal prowadzi monitoring koncesji na działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż oraz wydobywania kopalin ze złóż. Jednocześnie realizując zalecenia NIK, MKiŚ zintensyfikował kontrole terenowe udzielonych koncesji (uwzględniając ograniczenia co do częstotliwości kontroli wynikające z przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców).
- b) MKiŚ będzie egzekwował usunięcie przez przedsiębiorców naruszeń warunków koncesji, stwierdzonych w wyniku monitoringu i kontroli przeprowadzonych przez organ koncesyjny;
- c) MKiŚ celem eliminacji różnic pomiędzy wartością wydobytej kopaliny w rocznych informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz informacjach o wniesionych opłatach eksploatacyjnych zakłada monitorowanie zgodności zestawień zasobów z wnoszonymi przez przedsiębiorców opłatami eksploatacyjnymi, jednocześnie w piśmie skierowanym do przedsiębiorców zobowiązanych do wnoszenia opłat eksploatacyjnych zwrócono uwagę na dodatkowe informacje jakie powinny być zawarte w składanych przez nich zestawieniach zmian zasobów złoża;
- d) MKiŚ będzie wydawał decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej w przypadku stwierdzenia nieterminowego wniesienia opłaty albo w nieodpowiedniej wysokości;
- e) MKiŚ będzie przekazywać informacje dotyczące podejrzenia nielegalnej eksploatacji kopaliny właściwemu kompetencyjnie organowi (również w przypadku anonimów);

f) MKiŚ w ramach monitoringu koncesji oraz prowadzonych i przyszłych kontroli działalności wykonywanej na podstawie Pgg, na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 6 Pgg w nawiązaniu do art. 128 ust. 10 Pgg żąda od przedsiębiorców przedłożenia dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego. Zwracam jednak uwagę, że nawet NIK zauważa, że z art. 128 ust. 10 ustawy Pgg nie wynika obowiązek badania przez organ koncesyjny utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego oraz weryfikacji zgromadzonych na nim środków. W tym stanie prawnym sformułowana przez NIK ocena o nierzetelności działań organu koncesyjnego w tym zakresie wydaje się nieuprawniona.

4) zapewnienie prawidłowych warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji.

MKiŚ podejmie stosowne działania mające na celu dokonanie analizy stanu kadrowego, a także wdrożenie adekwatnych systemów motywacyjnych dla pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji.

W marcu 2024 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska miały miejsce zmiany organizacyjne skutkujące powstaniem nowego Departamentu Geologii.

Obecnie prowadzona jest pogłębiona analiza funkcjonowania departamentu, w tym również komórek organizacyjnych prowadzących postępowania koncesyjne, mająca na celu poprawę funkcjonowania tych wydziałów, również w aspekcie prowadzenia postępowań w sprawie udzielenia koncesji oraz monitorowania warunków ich realizacji.

Ponadto zauważam, że w przesłanej Informacji o wynikach kontroli P/22/041 „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów” NIK przedstawił informacje, które nie odpowiadają w pełni stanowi prawnemu i faktycznemu, a także nie są oparte na wyczerpująco zgromadzonych dowodach:

- 1) Nie można zgodzić się z zarzutem NIK dotyczącym wydania decyzji o wygaśnięciu koncesji w części pomimo braku podstawy prawnej do wydania takich decyzji. Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy Pgg wygaśnięcie koncesji następuje w sytuacji jej zrzeczenia się przez przedsiębiorcę. Przez „zrzeczenie się koncesji” przez koncesjonariusza należy rozumieć rezygnację z praw i obowiązków wynikających z udzielonej koncesjonariuszowi koncesji na wydobywie złoża⁸. W literaturze podkreśla się, że forma zrzeczenia nie została unormowana w przepisach prawa; jednakże uznać należy, że zrzeczenie się koncesji staje się skuteczne z chwilą doręczenia organowi koncesyjnemu stosownego oświadczenia⁹. W ocenie MKiŚ oczywiste jest, że wnioskując z większego na mniejsze (argumentum a maiori ad minus) można również zrzec się pewnego zakresu koncesji, pozostawiając pozostały zakres koncesji w mocy¹⁰.
- 2) Nie można zgodzić się z zarzutem NIK dotyczącym dokonania przez Ministra wydłużenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” z naruszeniem przepisów prawa.

⁸ wyrok NSA z 19 lipca 2017 r., II GSK 5301/16.

⁹ tak: H. Schwarzb, Prawo geologiczne i górnicze. Tom I. Komentarz, Warszawa 2013.

¹⁰ tak: H. Schwarzb, Prawo geologiczne i górnicze. Tom I. Komentarz, Warszawa 2013.

Należy podkreślić, iż decyzje przedłużające koncesję nr 65/94 do 2026 r. (dalej: Turów 2026) i 2044 r. (dalej: Turów 2044) są aktualnie przedmiotem badania we właściwych postępowaniach przed sądami administracyjnymi, a zatem nieuprawnione i przedwczesne są stwierdzenia zawarte w niniejszych informacjach traktujące o wydaniu tych decyzji niezgodnie z prawem. Dopóki zatem nieprawidłowość decyzji przedłużających koncesję nr 65/94 do 2026 r. i 2044 r. nie zostanie we właściwym postępowaniu prowadzonym przed organem lub w postępowaniu przed właściwym sądem administracyjnym stwierdzona decyzję te obowiązują i są objęte ustawową presumpcją ich prawidłowości.

Ponadto wskazać należy, iż obowiązek uzgadniania z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz zasięgnięcia opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg dotyczy koncesji na wydobywanie z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz z obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne. Mając na względzie różnorodność wód śródlądowych, art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg należy rozumieć w ten sposób, że obowiązek opiniowania i uzgadniania dotyczy takich terenów, na których prowadzona jest eksploatacja spod lustra wody i które jednocześnie zaliczają się do obszarów zagrożenia powodziowego. Użyty zatem w tym przepisie spójnik „oraz” przewiduje koniunkcję wskazanych elementów dyspozycji normy. Taka wykładnia art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy Pgg odpowiada celowi włączenia organów odpowiedzialnych za utrzymanie wód w proces decyzyjny.

- 3) Nie można zgodzić się ze stanowiskiem NIK, że projekt ustawy o zmianie ustawy Pgg (art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l ustawy uioś) był rzekomo niezgodny z prawem UE. Wskazywana niezgodność nie została bowiem stwierdzona przez żaden uprawniony do tego organ, czy też sąd. Podkreślenia wymaga, iż organy wskazywane w wystąpieniu pokontrolnym, tj. Komisja Europejska (KE), czy Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie są organami decydującymi o zgodności, czy też niezgodności danego przepisu prawa krajowego z prawem UE. Organy te mogą jedynie sugerować pewne rozstrzygnięcia, czy też rozwiązania. Natomiast o niezgodności danego przepisu prawa krajowego z prawem UE może orzekać jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).
- 4) Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że projekt ustawy o zmianie ustawy Pgg (art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l ustawy uioś) rzekomo skutkował nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną ustawą Pgg. Przyjęcie takiego stanowiska, które *de facto* nie pozwalałoby różnicować obowiązków i uprawnień przedsiębiorców, spowodowałoby bowiem nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych.
- 5) Nie można zgodzić się z opinią NIK dotyczącą nieokreślenia w koncesjach na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także w koncesjach na wydobywanie węglowodorów ze złóż szczególnych warunków zamierzonej działalności w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego.

NIK abstrahuje od praktycznych uwarunkowań działalności regulowanej, które w bezpośredni sposób przekładać się muszą na sposób interpretacji ustawy Pgg. Kompetencje przypisane organowi koncesyjnemu mają charakter dyskrecyjny, warunkowany w szczególności okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy administracyjnej. W zdecydowanej większości przypadków przepisy powszechnie obowiązującego prawa wystarczająco i wyczerpująco określają wymogi prowadzenia działalności koncesjonowanej w sposób niezagrażający bezpieczeństwu powszechnemu i zdrowiu publicznemu, a konieczność wprowadzenia dodatkowych warunków w tym zakresie w treści koncesji ma charakter absolutnie incydentalny.

- 6) Należy podkreślić, że wskazany przez NIK przypadek niezachowania ciągłości przepisów wykonawczych do ustawy Pgg był odosobniony, a powodem zaistnienia tej niepożądanego sytuacji absolutnie nie była okoliczność, iż prace nad projektem nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego podjęto w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie przez Radę Ministrów przed upływem terminu, w którym dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie straciło moc. Znaczący wpływ na proces legislacyjny nowego rozporządzenia miały okoliczności nadzwyczajne, których nie można było wcześniej przewidzieć: (1) ogłoszenie w dniu 12 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie w dniu 20 marca 2020 r. stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2¹¹ i będący ich konsekwencją ścisły lockdown, oraz (2) utworzenie z dniem 21 marca 2020 r. nowego Ministerstwa Środowiska¹², zapewniającego obsługę ministra kierującego działem administracji rządowej – środowisko.
- 7) Nie można zgodzić się z opinią NIK, jakoby MKiŚ nieprawidłowo monitorował realizację warunków udzielonych koncesji w latach 2018-2023, nie planował i nie przeprowadzał w latach 2018-2022 kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji.

NIK błędnie utożsamiał brak kontroli terenowych wykonywanych przez MKiŚ z zaniechaniem prowadzenia przez organ koncesyjny kontroli wykonywania przez przedsiębiorców zobowiązań koncesyjnych. W interpretacji NIK kontrola jest równoznaczna wyłącznie z prowadzeniem czynności poza budynkiem Ministerstwa, w miejscu prowadzenia działalności. Należy jednak podkreślić, że kontrola działalności koncesjonowanej prowadzona jest w trybie ciągłym na podstawie posiadanych przez urząd dokumentów dostarczanych przez przedsiębiorcę, ale i inne organy m.in. Wyższy Urząd Górniczy czy okręgowe urzędy górnicze. Organ koncesyjny prowadził kontrolę koncesji, wobec czego nie można uznać, że w okresie objętym kontrolą pozbawił się informacji, czy podmiot który uzyskał koncesję, prowadził działalność zgodnie z jej warunkami.

- 8) W odniesieniu do zarzutu dotyczącego warunków kadrowo-organizacyjnych do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji, istotna jest szczegółowa analiza sytuacji i poszukiwanie innych

¹¹ rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.

¹² rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497).

sposobów na zapewnienie efektywnej realizacji zadań niż tworzenie nowych etatów, takich jak zoptymalizowanie wykorzystania dotychczasowych etatów, doskonalenie procedur i procesów, eliminowanie powtarzania zadań itp.

MKiŚ podejmuje szereg działań zmierzające do stworzenia takich warunków kadrowo – organizacyjnych by umożliwić komórkom realizację zadań w zakresie ich właściwości. Utrzymuje i pozyskuje profesjonalistów poprzez wykorzystywanie finansowych i pozafinansowych narzędzi motywacji (tj. np. ruchomy czas pracy, praca hybrydowa, system doceniania, dodatki zadaniowe i specjalne za realizację dodatkowych zadań, w tym związanych z nieobsadzonymi stanowiskami pracy).

- 9) W rozdziale 6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych przywołano informacje niezgodne z aktualnym stanem prawnym:
- a. Str. 87 - Przywołane zostało nieaktualne brzmienie art. 36 ust. 11 ustawy Pgg. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu koncesje dotyczące kopalń, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy Pgg, nie przechodzą na nabywcę przedsiębiorstwa upadłego na podstawie art. 317 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe. Jednocześnie pominięte zostały informacje o art. 36a ustawy Pgg, regulującym kwestię przejścia koncesji, (natomiast w odniesieniu do węglowodorów przywołano analogiczny przepis art. 49za ustawy Pgg).
 - b. Str. 91 – wskazano, że z brzmienia art. 49y ust. 2 i ust. 5 ustawy Pgg wynika, że przedłużenie pierwotnie ustalonego w koncesji czasu trwania danej fazy jest równoznaczne z przedłużeniem czasu obowiązywania samej koncesji. Zapis ten jest niezgodny z ustawą Pgg - należy podkreślić, że zgodnie z art. 49y ust. 2 zd. 2 ustawy Pgg przedłużenie czasu trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania nie oznacza przedłużenia czasu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż.
 - c. Str. 91 – błędnie wskazano, że treść decyzji inwestycyjnej określa art. 49z ustawy Pgg. Należy podkreślić, treść tej decyzji określa art. 49za ustawy Pgg.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.5.2024
P/22/041

Warszawa, 2024-11-25

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
z 17 października 2024 r. do Informacji o wynikach kontroli P/22/041
*Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów¹.***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Z zadowoleniem przyjmuję deklarację Minister dotyczącą planowanego wdrożenia zmian mających zapewnić usprawnienie systemu kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do udzielania, zmiany, wygaszania i przenoszenia koncesji na wydobywanie kopalin stałych, udzielania koncesji łącznych, a także koncesji na wydobywanie węglowodorów, jak również w zakresie odnoszącym się do monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz zapewnienia prawidłowych warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań związanych z udzielaniem koncesji oraz monitorowaniem warunków ich realizacji.

Nie podzielam zawartej w stanowisku uwagi, że nieuprawnione jest sformułowanie przez NIK oceny nierzetelności³ działań organu koncesyjnego w związku z zaniechaniem żądania przedstawienia dowodów wpłat na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz informacji o sposobie ich wykorzystania od przedsiębiorców, którzy takich dowodów nie przedstawili, w sytuacji gdy z art. 128 ust. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ nie wynika taki obowiązek. Podkreślam, że z uwagi na nieokreślenie w ustawie Pgg obowiązku badania przez organ koncesyjny utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego oraz weryfikacji zgromadzonych na nim środków NIK oceniła działanie organu koncesyjnego jako nierzetelne, a nie nielegalne. Podstawą takiej oceny było ustalenie, że w Ministerstwie nie żądano od przedsiębiorców przedstawienia aktualnych wyciągów z rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki funduszu likwidacji zakładu górniczego, oraz informacji o sposobie ich wykorzystania, co było niezgodne z obowiązującymi w Ministerstwie „Załoženiami do procedury monitoringu”, jak również ustalenie, że Minister (jako organ koncesyjny) zaniechał kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków koncesji i tym samym pozbawił się informacji, czy działalność wydobywcza prowadzona jest zgodnie z warunkami udzielonych koncesji. Ponadto zwracam uwagę, że fakt braku przepisu stanowiącego obowiązek badania przez organ koncesyjny utworzenia funduszu likwidacji zakładu górniczego oraz weryfikacji zgromadzonych na nim środków został poddany analizie, a następnie

¹ Dalej: „Informacja P/22/041”.

² Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

³ Sformułowana w Informacji o wynikach kontroli P/22/041, w rozdziale 5.5 Monitorowanie warunków udzielonych koncesji.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm., dalej: „ustawa Pgg”.

ocenie w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Klimatu i Środowiska po kontroli P/22/041⁵. Powyższa kwestia nie była przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska⁶ do tego wystąpienia pokontrolnego⁷.

Podtrzymuję skierowany do Ministra Klimatu i Środowiska wniosek *de lege ferenda* w sprawie podjęcia działań mających na celu określenie w ustawie Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji oraz wykorzystania wyników tych kontroli. Nie podzielam poglądu, że jest on bezzasadny w sytuacji gdy z ustaleń kontroli wynika, iż organy administracji geologicznej nie planowały i nie przeprowadzały ww. kontroli lub przeprowadzały ich niewiele w porównaniu do liczby obowiązujących koncesji, z powodu: braków kadrowych; przeświadczenia, że merytoryczną kontrolę przeprowadza okręgowy urząd górniczy, który ma odpowiednie przygotowanie kadrowe i techniczne, a organ koncesyjny realizuje tylko kontrole doraźnie, np. w przypadku skargi. Zgodnie z art. 158 pkt 2 ustawy Pgg do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych. Równocześnie, zgodnie z przywołanym przez Minister art. 173 ust. 2 ustawy Pgg, organ nadzoru górniczego niezwłocznie zawiadamia właściwy organ administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana m.in. z naruszeniem warunków określonych w koncesji. Na gruncie zacytowanych powyżej ustawowych kompetencji zarówno organów administracji geologicznej, jak i organów nadzoru górniczego zasadne jest określenie w ustawie Pgg zasad współpracy organów administracji geologicznej z organami nadzoru górniczego w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli realizacji warunków udzielonych koncesji oraz wykorzystania wyników tych kontroli. W Informacji NIK o wynikach kontroli P/23/060 *Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji*⁸ sformułowano wniosek *de lege ferenda* do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian do ustawy Pgg, polegających na wprowadzeniu obowiązku prowadzenia cyklicznych kontroli przez organy administracji geologicznej w zakresie weryfikacji wypełniania warunków udzielonych koncesji z udziałem przedstawiciela organu nadzoru górniczego. Minister nie kwestionował zasadności tego wniosku.

Odnosząc się do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska, że w Informacji o wynikach kontroli przedstawiono informacje, które nie odpowiadają w pełni stanowi prawnemu i faktycznemu, a także nie są oparte na wyczerpująco zgromadzonych dowodach pragnę podkreślić, że przywołane przez Minister argumenty i opinie stanowią powielenie argumentów i opinii przekazanych kontrolerom NIK w trakcie kontroli przeprowadzonej w MKiŚ. Argumenty o: możliwości wydania decyzji o wygaśnięciu koncesji w części na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy Pgg; prawidłowości działań Ministra w ramach postępowań zakończonych wydaniem decyzji wydłużających czas obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”; braku podstaw do stwierdzenia niezgodności projektu ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁹ z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁰; braku podstaw do stwierdzenia, że wyłączenie, na mocy art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na

⁵ Znak: KSI.410.004.01.2022.

⁶ Dalej: „MKiŚ”.

⁷ Zastrzeżenia z 25 sierpnia 2023 r.

⁸ Znak: LKI.410.01.2023 Nr ewid. 78/2023/P/23/060/LKI.

⁹ Dz. U. poz. 1563, ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 29 sierpnia 2018 r.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 26, z 28.01.2012, s. 1.

środowisko¹¹, konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, skutkowało nierównym traktowaniem przedsiębiorców wykonujących działalność określoną ustawą Pgg; braku zgody z oceną NIK, że koncesja obowiązkowo określa m.in. warunki wykonywania zamierzonej działalności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i zdrowia publicznego; niezachowaniu ciągłości przepisów wykonawczych do ustawy Pgg z powodu „okoliczności nadzwyczajnych”; błędnym utożsamianiu przez NIK braku kontroli terenowych wykonywanych przez MKiŚ z zaniechaniem prowadzenia przez organ koncesyjny kontroli wykonywania przez przedsiębiorców zobowiązań koncesyjnych – zostały poddane analizie, a następnie ocenie w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Klimatu i Środowiska po kontroli P/22/041. Wszystkie były również przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez Sekretarza Stanu w MKiŚ do ww. wystąpienia pokontrolnego i zostały w sposób ostateczny rozstrzygnięte przez Kolegium NIK uchwałą nr 23/2024 z 21 lutego 2024 r.

Oczywiste omyłki pisarskie w rozdziale 6.3 *Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych* na str. 88 i 91 zostały sprostowane w trybie art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Z kolei sformułowany w stanowisku zarzut o pominięciu informacji o art. 36a Pgg nie jest zasadny, gdyż informacje te zostały zamieszczone w przypisie nr 137 na str. 87 Informacji.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.