



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.03.2023

Bogdan Łapa
Starosta Kartuski
Starostwo Powiatowe w Kartuzach
ul. Dworcowa 1
83- 300 Kartuzy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kartuzach, ul. Dworcowa 1, 83-300 Kartuzy (dalej: "Starostwo")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Łapa, Starosta Kartuski (dalej: "Starosta"), od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków umowy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do 15 maja) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Dąbrowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/542023 z 23 lutego 2023 r.2. Anna Koszykowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/53/2023 z 23 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie nie w pełni skutecznie i nie zawsze prawidłowo realizowano zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Wydając ocenę kontrolowanej działalności, NIK wzięła pod uwagę podjęte przez Starostę w trakcie kontroli działania, mające na celu usunięcie stwierdzonych w jej wyniku nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą, wbrew takiemu obowiązkowi, w Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. Zapewniono warunki organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań dotyczących wykrywania i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Zadania w tym zakresie przypisano wyodrębnionym komórkom organizacyjnym oraz jednemu pracownikowi, posiadającemu odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Ponadto, mimo stworzenia ram organizacyjnych, w komórkach organizacyjnych, którym przypisano zadania w kontrolowanym zakresie, nie sprawowano w pełni skutecznego i adekwatnego nadzoru nad ich wykonaniem. Dopiero w wyniku kontroli NIK, wdrożono rozwiązania w tym zakresie.

Nie w pełni skutecznie i nie zawsze prawidłowo identyfikowano i przeciwdziałano eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Badanie decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że w połowie przypadków przekazano je do Państwowego Instytutu Geologicznego po wymaganym terminie. Na stronie podmiotowej Starostwa w BIP udostępniono ogólny schemat procedury kontroli przedsiębiorców, jednak Starosta określił sposób przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności, dopiero w wyniku kontroli NIK. Badanie postępowań kontrolnych w zakresie przestrzegania warunków udzielonych koncesji wykazało, że kontrole przeprowadzono prawidłowo, jednak w przypadku trzech kontroli ich wszczęcie nastąpiło przed upływem wymaganego terminu, a w jednym protokole kontroli nie zawarto wszystkich wymaganych elementów. Wykorzystano także dostępne środki w celu wyegzekwowania stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli naruszeń. Nie zawsze prawidłowo wywiązywano się z zadań związanych z ustaleniem wymaganych opłat dodatkowych, ponieważ w jedynej wydanej w tej sprawie w okresie objętym kontrolą decyzji, do wyliczenia tej opłaty przyjęto stawkę w nieprawidłowej wysokości. W drugim przypadku postępowanie mające na celu wydanie decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej wszczęto dopiero w wyniku kontroli NIK. Po uzyskaniu informacji o trzech przypadkach wykonywania przez przedsiębiorców działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji, w Starostwie nie podjęto działań w kierunku ograniczenia lub usunięcia stwierdzonych uchybień, w tym doprowadzenia środowiska do należytego stanu. Badanie dokumentacji przedsiębiorców zobowiązanych do przedłożenia uproszczonych informacji o zmianach zasobów złóż (15 wybranych złóż) za lata 2019-2022, wykazało że nie w pełni rzetelnie weryfikowano przedkładane informacje. Ponadto, nie podjęto w pełni skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od wszystkich zobowiązanych podmiotów wywiązywania się z tego obowiązku, do czasu kontroli NIK nie zawiadamiano również właściwych organów o przypadkach niewywiązania się z niego. W wyniku badania wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku informacyjnego w zakresie wydobywania kopaliny stwierdzono, że złożone informacje półroczne rzetelnie weryfikowano i w uzasadnionych przypadkach wydano wymagane decyzje określające wysokość tej opłaty z zastosowaniem prawidłowych stawek. Jednak nie we wszystkich przypadkach

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

podejmowano działania w celu egzekwowania ww. obowiązku. Ponadto, mimo trwałego zaprzestania przez przedsiębiorcę wykonywania działalności określonej w dwóch koncesjach nie podjęto działań mających na celu usunięcie naruszeń. Stwierdzono, że dwie z 16 decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji wydano dopiero po upływie odpowiednio 1211 i 846 dni od upływu terminu, na jaki koncesje zostały wydane. Otrzymane skargi i informacje dotyczące nielegalnego wydobycia kopalin przekazano właściwemu organowi nadzoru górniczego, a w trzech przypadkach również Dyrektorowi Regionalnemu Lasów Państwowych w Gdańsku i właściwemu komendantowi Policji. Jednak dwie skargi przekazano właściwemu wójtowi oraz Marszałkowi Województwa Pomorskiego dopiero w trakcie kontroli NIK, nadto z przekroczeniem terminu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

- 1.1 W okresie objętym kontrolą⁴:
- obowiązywało łącznie 186 koncesji na wydobywanie kopalin, z tego odpowiednio: 39, 31, 28, 28 i 26;
 - wpłynęło łącznie 17 (osiem, dwa, trzy, trzy i zero) wniosków o udzielenie koncesji;
 - Starosta wydał łącznie 15 koncesji, odpowiednio: siedem, cztery, jedną, trzy, zero. Nie wydano decyzji w sprawie odmowie udzielenia koncesji;
 - Starosta wydał łącznie 16 decyzji (cztery, dwie, jedną, dziewięć, zero) w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji na inny podmiot;
 - Starosta wydał łącznie 16 decyzji (zero, dziewięć, cztery, trzy, zero) stwierdzających wygaśnięcie koncesji. Termin ważności sześciu koncesji upłynął⁵, co nie zostało potwierdzone stosownymi decyzjami;
 - nie wydawano decyzji w sprawie cofnięcia koncesji;
 - wydano łącznie 11 (pięć w 2019 r. i po dwie w latach 2020-2022) decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej i jedną decyzję (2019 r.) ustalającą opłatę dodatkową;
 - nie wydawano postanowień w sprawie wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne⁶ oraz decyzji w sprawie – odpowiednio – wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazania podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu, na podstawie art. 159 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 195-207)

1.2 W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego i nie zatrudniano geologa powiatowego, co opisano pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Wykonywanie zadań, do realizacji których, zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne, zobowiązany był starosta jako organ administracji geologicznej,

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Wg stanu na 31 grudnia każdego roku 2019-2021 oraz 31 marca 2023 r.

⁵ Dwóch – 31 grudnia 2019 r., jednej – 31 grudnia 2020 r., jednej – 22 lutego 2021 r., dwóch – 31 grudnia 2022 r.

⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633).

Starosta powierzył pracownikowi Starostwa, zatrudnionemu w Referacie Ochrony Gruntów Rolnych i Leśnych oraz Geologii (dalej: „Referat”) w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: „Wydział”). Pracownik ten posiadał wyższe wykształcenie (w specjalności hydrogeologia i geologia inżynierska) oraz pięcioletni staż pracy, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷. W trakcie zatrudnienia w Starostwie pracownik odbył szereg szkoleń, m.in. w zakresie ochrony powietrza i przepisów dotyczących geologii i eksploatacji kopalni, praktycznych aspektów rekultywacji terenów zdewastowanych i zdegradowanych. Ponadto, uczestniczył w szkoleniach organizowanych przez Państwowy Instytut Geologiczny (dalej: „Instytut”), m.in. w ramach projektu „Wsparcie przez państwową służbę geologiczną działań administracji samorządowej wykonującej działania administracji geologicznej”. Starosta wyjaśnił, że nie prowadzono naborów na stanowisko geologa powiatowego, ponieważ zadania te wykonywał pracownik na stanowisku starszego inspektora ds. geologii (dalej: „starszy inspektor ds. geologii”), posiadający wymagane kwalifikacje i staż pracy.

(akta kontroli str. 160-167, 208-229)

1.4 Zadania wynikające z ustawy Prawo geologiczne, obejmujące: zatwierdzanie projektów prac geologicznych niewymagających koncesji, udzielanie koncesji na wydobywanie kopalni pospolitych, przyjmowanie dokumentacji geologicznych, nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania przepisów ww. ustawy przez podmioty posiadające koncesję Starosta przypisano Wydziałowi⁸, a w jego strukturze – Referatowi⁹. Ponadto, do zadań Referatu należało sprawowanie nadzoru nad zakładami górnictwami, uzgadnianie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy dla planowanych inwestycji w zakresie ochrony ujęć wód i zasobów kopalni.

Zadania te zostały ujęte w kolejnych zakresach czynności starszego inspektora ds. geologii¹⁰. W granicach posiadanych upoważnień¹¹, starszy inspektor ds. geologii samodzielnie realizował przydzielone zadania, opracowując projekty dokumentów (pism, postanowień, decyzji), a następnie podpisywał je z upoważnienia Starosty Kartuskiego.

Stanowisko starszego inspektora ds. geologii podlegało służbowo Kierownikowi Referatu i Dyrektorowi Wydziału. Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału wynikało m.in., że jej nadzór dotyczył koordynacji pracy, tj. przydziału spraw podległym referatom i poszczególnym pracownikom, zapewnienia możliwości szkoleń i obsługi prawnej (dostęp do zasobów LEX). Natomiast z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało m.in., że starszy inspektor ds. geologii samodzielnie odpowiadał za wykonywane przez siebie obowiązki zgodnie z wydanym upoważnieniem Starosty, Dyrektor Wydziału dekretował sprawy do załatwienia w Referacie zgodnie z wydanymi zakresami

⁷ Dz. U. poz. 1960.

⁸ Uchwała nr 12/51/2019 Zarządu Powiatu Kartuskiego z dnia 29 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę nr 119/279/2016 Zarządu Powiatu Kartuskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kartuzach (§ 22) oraz uchwała nr 114/465/2021 Zarządu Powiatu Kartuskiego z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kartuzach (§ 22) ze zm.

⁹ Zarządzenie nr 266/2018 Starosty Kartuskiego z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie określenia struktury organizacyjnej Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska, zarządzenie nr 262/2021 Starosty Kartuskiego z dnia 11 lutego 2021 r. oraz zarządzenie nr 464/2022 Starosty Kartuskiego z dnia 15 listopada 2022 r. – w sprawie struktury wewnętrznej wydziałów Starostwa Powiatowego w Kartuzach.

¹⁰ Z dnia 30 kwietnia 2019 r. i z dnia 20 maja 2021 r.

¹¹ Upoważnienie znak O.077.64.2020 Starosty Kartuskiego z 9 listopada 2020 r. (i wcześniejsze – znak O.077.36.2014 z 3 lipca 2014 r.) do wydawania w imieniu Starosty Kartuskiego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, postanowień, zaświadczeń, zezwoleń i innych dokumentów wynikających z zatwierzonego zakresu czynności związanego z realizacją zadań określonych w ustawach i przepisach porządkowych.

obowiązków pracowników, zaś Kierownik Referatu był odpowiedzialny przede wszystkim za nadzór nad pracą osób, które nie posiadały upoważnienia do podpisywania w imieniu Starosty pism. W efekcie powyższego, Dyrektor Wydziału i Kierownik Referatu nie sprawowali w pełni skutecznego i adekwatnego bieżącego nadzoru w zakresie zadań realizowanych przez starszego inspektora ds. geologii, co opisano w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4-193)

1.5 Jak opisano w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zadania związane z udzielaniem i monitorowaniem przestrzegania warunków koncesji realizował pracownik na stanowisku starszego inspektora ds. geologii, który posiadał stosowne kierunkowe wykształcenie. Ponadto, zadania związane z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją wykonywało dwóch pracowników – Kierownik Referatu (w 2019 r.) i główny specjalista ds. ochrony gruntów rolnych i leśnych w Referacie (w 2019 r. i w 2023 r.), dalej: „główny specjalista ds. rekultywacji”. Posiadali oni wykształcenie wyższe odpowiednio na kierunku inżynieria środowiska oraz polityka rozwoju obszarów wiejskich Europy. Główny specjalista ds. rekultywacji ponadto posiadała wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z realizacją zadań w obszarze rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, ukończone studia podyplomowe w zakresie monitoringu środowiska i mediacji w konfliktach ekologicznych, a także uczestniczyła w szkoleniach m.in. z zakresu prawa geologicznego i górnictwa, w tym organizowanych przez Instytut.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu i głównego specjalisty ds. rekultywacji wynikało, że uczestniczyli w kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją w charakterze osób towarzyszących, świadków czynności. Ponadto, główny specjalista ds. rekultywacji wyjaśniła m.in., że mimo braku szkoleń stricte z zakresu geologii, posiadała szeroką wiedzę i doświadczenie z zakresu rekultywacji terenów poeksploatacyjnych, które były wystarczające do wykonywania wskazanych zadań. Ww. pracownicy nie zgłaszali potrzeb dotyczących rozwoju lub pogłębienia wiedzy w zakresie geologii.

(akta kontroli str. 156-174, 208, 307-315)

1.6 W Starostwie wdrożono Zintegrowany system zarządzania jakością i kontroli zarządczej¹² (dalej: „system zarządzania jakością”), w ramach którego opracowano procesy dot. m.in. udzielania, odmowy udzielenia, zmiany, wygaszenia i cofnięcia koncesji, przyjęcia dokumentacji geologicznej, zatwierdzania projektu robót geologicznych, uzyskania koncesji na wydobycie kruszywa naturalnego wraz ze wzorem wniosku w tej sprawie.

W BIP na stronie podmiotowej Starostwa w całym okresie objętym kontrolą udostępniano informacje dotyczące przyjęcia dokumentacji geologicznej, zatwierdzania projektu robót geologicznych oraz udzielenia koncesji na wydobycie kruszywa naturalnego wraz ze wzorem wniosku¹³.

(akta kontroli str. 230-306)

1.7 W okresie objętym kontrolą w Wydziale dysponowano laptopem Getac S400 i Garmin GPSMap 64 (dalej: GPS). GPS nie stanowił profesjonalnego urządzenia i był używany jako sprzęt pomocniczy podczas kontroli podmiotów wydobywających kopaliny z uwagi na jego ograniczoną funkcjonalność (wskazywał jedynie szacowane wartości pomiarowe). Na jego zakup poniesiono wydatek w wysokości 1,1 tys. zł

¹² Zarządzenie nr 485/2023 Starosty Kartuskiego z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie Zintegrowanego systemu zarządzania jakością i kontroli zarządczej.

¹³ bip.kartuskipowiat.pl – Poradnik Interesanta – druki, wnioski, formularze. Odczyt z dn. 7 marca 2023 r.

brutto. Jak wynikało z wyjaśnień pracowników przeprowadzających kontrole, nie zgłaszali oni potrzeb w zakresie wyposażenia w dodatkowy sprzęt.

Starszy inspektor ds. geologii wyjaśniła m.in., że nie widziała potrzeb w zakresie zakupu sprzętu potrzebnego do realizacji zadań kontrolnych, ale w zakresie udziału w niektórych kontrolach osób posiadających odpowiednie uprawnienia – geodety górniczego, które mogłyby z takiego sprzętu korzystać. Kierownik Referatu natomiast, że w Wydziale Geodezji w Starostwie znajdował się profesjonalny GPS, który był wcześniej wypożyczony przez Wydział, jednak pracownicy Referatu nie byli przeszkoleni do korzystania z niego.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału wynikało, że korzystanie ze sprzętu Garmin GPSMap 64 nie wymagało specjalistycznego przeszkolenia, a jego użytkowanie odbywało się na podstawie instrukcji obsługi. Wyjaśniła, że sprzęt ten będzie obowiązkowo wykorzystywany podczas kontroli, gdyż jest wystarczający do wstępnej oceny czy nastąpiło przekroczenie granic obszaru górniczego. Ponadto wskazała, że podjęła kroki w celu ustalenia zasad korzystania z profesjonalnego sprzętu GPS Wydziału Geodezji. W razie potrzeby pracownicy zostaną przeszkoleni w zakresie jego obsługi.
(akta kontroli str.308-310, 316-320)

1.8 W okresie objętym kontrolą NIK w Wydziale przeprowadzono jedną (w 2019 r.) kontrolę zewnętrzną. Kontrola przeprowadzona została przez Wojewodę Pomorskiego i dotyczyła realizacji zadań zleconych powiatom z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowości i terminowości załatwiania skarg i wniosków. W jej wyniku stwierdzono m.in. nieprawidłowości polegające na: braku wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia w trybie art. 64 kpa¹⁴ wniosku w sprawie zgłoszenia projektu robót geologicznych (sześć spraw), wydanie decyzji z naruszeniem terminu w 12 sprawach z zakresu ustawy Prawo geologiczne, niezawiadomienie w dwóch sprawach wszystkich stron o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji. W efekcie kontroli Wojewoda Pomorski sformułował łącznie trzy zalecenia i 11 wniosków. Starosta terminowo poinformował Wojewodę o sposobie ich wykonania lub przyczynach niewykonania.

Zagadnienia związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.
(akta kontroli str. 323-381)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wykonywał zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, co było niezgodne z art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne. Starosta wyjaśnił m.in., że pracownik realizujący zadania z zakresu ustawy Prawo geologiczne spełniał wszystkie wymagania, jakie dla sprawowania tej funkcji były wymagane. Podniósł, że nie można w żaden sposób wykluczyć sytuacji, że upoważnienie do podejmowania decyzji i wykonywania wszelkich czynności z zakresu administracji geologicznej udzielone może być innym pracownikom posiadającym odpowiednie wykształcenie wykonującym te zadania, niż geolog powiatowy. Wyjaśnił ponadto, że w najbliższym czasie podjęmie działania mające na celu wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Starostwa komórki organizacyjnej Geolog Powiatowy.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla stwierdzonego naruszenia przepisów z art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne.

(akta kontroli str. 4-155, 208, 210-212)

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

2. Kierownik Referatu i Dyrektor Wydziału sprawowali nie w pełni skuteczny i adekwatny bieżący nadzór nad realizacją zadań powierzonych starszemu inspektorowi ds. geologii, mimo że zgodnie z ustalonymi zakresami czynności¹⁵, należało to do ich zadań.

Skutkiem powyższego, były stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie. Ponadto wskazać należy, iż w granicach posiadanych upoważnień, starszy inspektor ds. geologii samodzielnie realizowała przydzielone jej zadania, jednocześnie opracowując projekty dokumentów (pism, postanowień, decyzji), a następnie – bez jakiegokolwiek weryfikacji (poza ewentualną autokorektą) – podpisywała je w imieniu Starosty.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału wynikało m.in., że jej nadzór dotyczył koordynacji pracy Wydziału i podległych referatów. Wyjaśniła ponadto, że system zarządzania jakością dopuszczał samodzielne realizowanie zadań, włącznie z wydaniem dokumentów, a pracownik zobowiązany był do autokorekty dokumentu przed jego wydaniem, co dotyczyło również decyzji administracyjnych wydawanych z upoważnienia Starosty. Wskazała ponadto, że przepisy nie precyzują, że przed wydaniem dokument powinien być weryfikowany przez inną osobę (np. przełożonego).

Natomiast z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało m.in., że starszy inspektor ds. geologii samodzielnie odpowiadała za wykonywane przez siebie obowiązki zgodnie z wydanym upoważnieniem Starosty, podczas gdy Kierownik Referatu był odpowiedzialny przede wszystkim za nadzór nad pracą osób, które nie posiadały upoważnienia do podpisywania w imieniu Starosty pism.

Odnosząc się do niezapewnienia prowadzenia nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy Prawo geologiczne w celu efektywnej i skutecznej ich realizacji Starosta wyjaśnił, że w Starostwie zapewniono ramy organizacyjne nadzoru zarówno poprzez określenie zadań Dyrektora Wydziału, jak i podległości służbowej stanowiska starszego inspektora ds. geologii.

(akta kontroli str. 160-193)

NIK podziela stanowisko Starosty odnośnie zapewnienia ram organizacyjnych nadzoru nad wykonywaniem zadań przez pracowników Wydziału i Referatu. Natomiast, w świetle wdrożonych rozwiązań organizacyjnych, nie podziela argumentów prezentowanych w wyjaśnieniach Dyrektora Wydziału i Kierownika Referatu i wskazuje, że niezapewnienie skutecznego i adekwatnego bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez starszego inspektora ds. geologii było działaniem nierzetelnym. Jak wskazano powyżej, mimo wprowadzonych przez Starostę rozwiązań, niewłaściwa organizacja pracy w Wydziale i Referacie doprowadziła do skupienia na stanowisku starszego inspektora ds. geologii pełni uprawnień związanych z wykonywanymi zadaniami, w tym w zakresie udzielania, zmiany, cofania lub ograniczania zakresu koncesji, wygaszania, prowadzenia postępowań w sprawach opłat eksploatacyjnych, dodatkowych, wstrzymywania działalności koncesyjnej, nakazywania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby – podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu.

W toku kontroli NIK Dyrektor Wydziału poleciła pisemnie¹⁶ starszemu inspektorowi ds. geologii przedkładanie wszystkich dokumentów przed ich wydaniem do akceptacji Dyrektorowi Wydziału lub Kierownikowi Referatu.

(akta kontroli str. 322)

¹⁵ W przypadku Dyrektora Wydziału – zakresy czynności z 29 września 2008 r. i z 14 maja 2019 r., w przypadku Kierownika Referatu – zakresy czynności z 19 stycznia 2016 r. i z 29 kwietnia 2019 r.

¹⁶ Polecenie służbowe z 12 maja 2023 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 156 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne, Starosta nie wykonywał zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego. Zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopaliny z naruszeniem warunków koncesji przypisano Wydziałowi oraz funkcjonującemu w jego strukturze Referatowi, a także jednemu pracownikowi tego Referatu, zatrudnionemu na stanowisku starszego inspektora ds. geologii, który posiadał odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Ponadto, mimo stworzenia ram organizacyjnych, w Wydziale i Referacie nie sprawowano w pełni skutecznego i adekwatnego nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie objętym kontrolą przez starszego inspektora ds. geologii. Dopiero w wyniku kontroli NIK, Dyrektor Wydziału polecił przedkładanie sobie lub kierownikowi Referatu wszystkich dokumentów do akceptacji.

W BIP na stronie podmiotowej Starostwa udostępniano informacje dotyczące m.in. warunków udzielenia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego. W trakcie kontroli podmiotów posiadających koncesje Starosty na wydobywanie kopaliny, przeprowadzanych przez pracowników Starostwa posiadających kierunkowe wykształcenie lub wieloletnie doświadczenie, pomocniczo wykorzystywano sprawny technicznie sprzęt – GPS, przy czym starszy inspektor ds. geologii wskazała na potrzebę uczestnictwa w niektórych kontrolach osób posiadających odpowiednie uprawnienia – geodety górniczego, które mogłyby korzystać z profesjonalnego sprzętu pomiarowego, co usprawniłoby realizację zadań.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2019-2023 (do 31 marca) wydano łącznie 15 koncesji oraz po 16 decyzji w sprawie zmiany obowiązujących w tym okresie koncesji oraz wygaśnięcia koncesji. Badaniem, którym objęto dokumentację 15 (100%) koncesji wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- kopie siedmiu (47%) decyzji w sprawie udzielenia koncesji przekazano do Instytutu w terminie określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych¹⁷, tj. w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje w sprawie udzielenia koncesji stały się ostateczne; pozostałe osiem – od dwóch do 86 dni po tym terminie;
- wydano dwie decyzje w sprawie zmiany ww. koncesji, z których jedną przekazano terminowo, drugą sześć dni po terminie;
- wydano trzy decyzje w sprawie wygaśnięcia ww. koncesji, dwie przekazano do Instytutu terminowo, jedną z 110-dniowym opóźnieniem.

Przypadki przekazania ww. decyzji po terminie określonym w § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 195, 382-390, 396-523)

2.2 Na stronie podmiotowej Starostwa w BIP zamieszczono ogólną procedurę pn. „Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska”. W procedurze określono m.in. zasady i tryb przeprowadzania kontroli, prawa i obowiązki kontrolowanego, wymogi związane z wszczęciem i przeprowadzaniem kontroli, podstawę prawną kontroli oraz informacje o miejscu składania dokumentów.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla (Dz. U. poz. 1469).

Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in., że ww. ogólna procedura przeprowadzania kontroli odnosiła się do wszystkich kontroli prowadzonych w zakresie ustaw zaliczonych do przepisów o ochronie środowiska, w tym ustawy Prawo geologiczne. Ponadto wyjaśniła, że w procedurze tej uwzględniono przepisy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców¹⁸.

W trakcie kontroli NIK (28 kwietnia 2023 r.) zamieszczono na stronie podmiotowej Starostwa w BIP „Schemat procedury kontroli przedsiębiorców” wraz załącznikami: „Analiza ryzyka naruszenia przepisów przez przedsiębiorców” i „Weryfikacja prac wykonywanych przez przedsiębiorcę w ramach wydanej decyzji”¹⁹.

(akta kontroli str. 524-542)

2.3 W okresie objętym kontrolą Starosta nie określił sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności, mimo takiego wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, co opisano w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W trakcie kontroli NIK, na podmiotowej Starostwa w BIP zamieszczona została „Analiza ryzyka naruszenia przepisów przez przedsiębiorców”, co opisano w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto, zarządzeniem nr 539/2023 z dnia 12 maja 2023 r. Starosta określił sposób przeprowadzania przedmiotowej analizy²⁰.

(akta kontroli str. 189-194, 535-542)

Kierownik Referatu wyjaśnił m.in., że co do zasady – poza okresem pandemii COVID-19, przedsiębiorcy byli typowani do kontroli w oparciu o napływające informacje o możliwych nieprawidłowościach na terenie kopalni. Ze względów praktycznych i ekonomicznych, planowano przeprowadzanie kontroli (w tym samym czasie) przedsiębiorców działających na tym samym terenie.

Plany kontroli nie miały sformalizowanej postaci, jednak pracownicy Referatu odpowiedzialni za przeprowadzanie kontroli sporządzali roboczy plan kontroli w zakresie geologii i rekultywacji terenów poeksploatacyjnych.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło łącznie pięć zawiadomień dotyczących prowadzenia działalności niezgodnie z warunkami określonymi w koncesji: trzy w 2019 r. i dwa w 2023 r. (wszystkie z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku). W przypadku zawiadomień z 2019 r. w każdym przypadku zaplanowano przeprowadzenie kontroli. W związku z zawiadomieniami z 2023 r. do dnia zakończenia kontroli Starostwo nie podjęło działań, a Kierownik Referatu wyjaśnił, że Starosta wystąpi do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku o udostępnienie materiałów dowodowych w powyższych sprawach, a jeżeli analiza dokumentacji potwierdzi opisane w zawiadomieniach naruszenia, zostaną wszczęte stosowne postępowania.

(akta kontroli str. 308-310, 599-600, 608, 613, 665-681, 686-690, 1142-1150)

2.4 W latach 2019-2023 (do 31 marca) upoważnieni pracownicy Starostwa przeprowadzili łącznie osiem planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną przez Starostę koncesją (wszystkie w 2019 r.). Dwie (25%) kontrole przeprowadzono wskutek zawiadomień dotyczących prowadzenia działalności niezgodnie z warunkami określonymi w koncesji skierowanych przez Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku. Cztery (50%) kontrole – w związku z wnioskami przedsiębiorców o wcześniejsze wygaśnięcie koncesji. Ponadto:

¹⁸ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

¹⁹ <https://bip.kartuskipowiat.pl/artukul/51/2125/schemat-procedury-kontroli-przedsiębiorcow>. Odczyt z 9 maja 2023 r.

²⁰ Zarządzenie nr 539/2023 Starosty Kartuskiego z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzenia analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

- w 2019 r. do jednej kontroli przystąpiono, ale nie przeprowadzono jej z uwagi na nieobecność przedsiębiorcy (kontrolę zaplanowano w związku z wnioskiem przedsiębiorcy o wcześniejsze wygaśnięcie koncesji),
- w 2020 r. zaplanowano przeprowadzenie jednej kontroli, jednak z uwagi na pandemię COVID-19 kontrolę odwołano (kontrolę zaplanowano w związku z zawiadomieniem Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku).

Odsetek liczby przedsiębiorców mających koncesje, u których pracownicy Starostwa przeprowadzali kontrole w stosunku do liczby obowiązujących koncesji na koniec każdego roku 2019-2021 i wg stanu na 31 marca 2023 r. wynosił 21% (wg stanu na 31 grudnia 2019 r.) i 0% w pozostałym okresie.

W latach 2020-2023 (do 31 marca) nie przeprowadzano kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną przez Starostę koncesją, co, jak wynikało z wyjaśnień Kierownika Referatu, było związane uwarunkowaniami pandemii COVID-19 i wprowadzonymi w jej okresie zmianami w organizacji pracy, m.in. pracą hybrydową. W okresie od 11 marca 2020 r. do 1 lipca 2021 r. Starosta zalecił ograniczenie do minimum kontroli oraz wizji lokalnych w terenie.

W dniu 12 kwietnia 2023 r. przeprowadzono jedną kontrolę po wygaśnięciu koncesji.
(akta kontroli str. 195, 543-548, 651-664, 686-695)

2.5 Badaniem objęto dziewięć (100%) przeprowadzonych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną przez Starostę koncesją. W wyniku badania stwierdzono, że:

- w każdym przypadku przekazano przedsiębiorcy zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców;
- sześć kontroli wszczęto w terminie określonym w art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy, tj. nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, trzy kontrole wszczęto przed upływem tego terminu, mimo braku stosownych wniosków przedsiębiorców w tym zakresie, co opisano w pkt 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- każdą kontrolę wszczęto przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, zgodnie z wymogiem określonym w art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy;
- do każdej kontroli przystąpiono na podstawie ważnych upoważnień do kontroli wydanych przez Starostę;
- każda kontrola trwała jeden dzień;
- ustalenia kontroli zawierano w protokołach z kontroli, zgodnie z wymogiem określonym w art. 154 b ust. 1 ustawy Prawo geologiczne, przy czym w jednym protokole nie określono zakresu przedmiotowego kontroli mimo, że wymagał tego art. 154 b ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, co opisano w pkt 4 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Każdy protokół został podpisany przez kontrolowanego przedsiębiorcę;
- do protokołów nie wniesiono zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 543-664)

2.6 Weryfikacja wydobywania kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji realizowana była w trakcie kontroli prowadzonych w 2019 r.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało m.in., że w związku z brakiem kontroli od 2020 r. weryfikacja odbywała się na podstawie dostarczanych przez przedsiębiorców informacji o ilości wydobytej kopaliny oraz uproszczonych zmian zestawień zasobów złoża. W wyniku podejmowanych działań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kierownik Referatu wyjaśnił, że ze względu na specyfikę, przeprowadzenie weryfikacji wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego w oparciu o zdjęcia lotnicze jest niemożliwe, ponieważ nie przedstawiają czasu rzeczywistego, będąc wykonywanymi i udostępnianymi w pewnych okresach czasu.

W wyniku badania NIK, którym objęto dziewięć protokołów kontroli stwierdzono, że w trakcie czterech kontroli przeprowadzających je pracownicy Starostwa potwierdzili wykonywanie działalności wydobywczej zgodnie z wydaną koncesją. W protokołach z tych kontroli zawarto zapisy dotyczące m.in. oznakowania zakładu górniczego, punktów załamania obszaru górniczego oraz wielkości kątów nachylenia skarp roboczych. Przeprowadzający kontrole nie stwierdzili w tym zakresie nieprawidłowości.

Jak wynikało z wyjaśnień każdego z przeprowadzających ww. kontrole pracowników Starostwa, w trakcie kontroli każdorazowo weryfikowano czy działalność wydobywcza prowadzona była w granicach obszaru górniczego w oparciu o trwałe oznaczenia punktów załamania obszaru górniczego oraz analizowane przed przystąpieniem do kontroli zdjęcia lotnicze z geoportalu i innych dostępnych portali. Wielkość kątów nachylenia skarp roboczych określana była szacunkowo, w oparciu o doświadczenie kontrolujących, m.in. biorąc pod uwagę stromiznę skarp, osypywanie skarpy, widoczne ślady erozji wodnej charakterystyczne dla zbyt stromych skarp.

Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku przeprowadził kontrole²¹ w pięciu obszarach górniczych, w wyniku których nie stwierdzono wydobycia poza obszarem górniczym. W wyniku jednej kontroli stwierdzono uchybienia polegające na prowadzeniu ruchu zakładu górniczego bez osób kierownictwa, niedostosowaniu parametrów wyrobiska do wyposażenia technicznego zakładu górniczego oraz niewyznaczeniu pasów ochronnych.

(akta kontroli str. 308-315, 548, 686-690, 696, 709-710)

2.7 W wyniku kontroli, opisanych w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezgłoszeniu przez przedsiębiorcę Staroście zmiany klasyfikacji gruntu rolnego oznaczonego w bonitacji jako RVI i PsV na użytek kopalny oznaczony w ewidencji gruntów jako K. W związku z powyższym, wydano zarządzenie pokontrolne, w którym wezwano przedsiębiorcę do usunięcia nieprawidłowości. Jak wynikało z wyjaśnień starszego inspektora ds. geologii, który z upoważnienia Starosty wydał ww. zarządzenie, dokonał on samodzielnej weryfikacji wykonania dwóch zaleceń pokontrolnych w geodezyjnej bazie danych (rejestrze gruntów). W przypadku trzeciego zalecenia, przedsiębiorca poinformował o jego wykonaniu, jednocześnie ze złożeniem wniosku o zmianę koncesji.

(akta kontroli str. 548-564)

2.8 W okresie objętym kontrolą Starosta wydał²² jedną decyzję o ustaleniu opłaty dodatkowej za wydobywanie kopaliny (w 2019 r.) z powodu wyeksploatowania z naruszeniem warunków koncesji ze złoża 350 Mg kruszywa, w wysokości 1050 zł.

Badanie prawidłowości ustalenia opłaty dodatkowej wykazało, że:

- opłatę naliczono zgodnie z art. 139 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo geologiczne w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny,
- niezgodnie z art. 139 ust. 4 ww. ustawy, do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej przyjęto stawkę w wysokości 0,60 zł/t, ustalonej w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 5 września 2017 r. w sprawie stawek opłat na rok 2018 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego²³, co opisano w pkt 5 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

²¹ Zlecone przez NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

²² Z upoważnienia Starosty Kartuskiego starszy inspektor ds. geologii.

²³ M. P. z 2017 r. poz. 868

- przedsiębiorca wniósł opłatę dodatkową w wymaganym terminie i niezwłocznie przedłożył Staroście dowód jej wniesienia, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 139 ust. 5 ww. ustawy.

W przedmiotowej sprawie, mimo ustalenia przez Starostę, że wydobycie kopaliny z naruszeniem koncesji miało rażący charakter, nie zawiadomiono organów ścigania właściwych do stwierdzenia popełnienia w tej sprawie czynu z art. 176 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne, co opisano w pkt 6 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 894-900, 1037-1045, 1207-1238)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły łącznie trzy (jedno w 2019 r., dwa w 2023 r.) zawiadomienia o prowadzeniu zakładu górniczego z naruszeniem warunków określonych w koncesji, poprzez przekroczenie robotami górniczymi obszaru górniczego (wszystkie z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku).

W przypadku zawiadomienia z dnia 28 stycznia 2019 r., do dnia 12 maja 2023 r. w Starostwie nie podjęto działań w kierunku ustalenia rozmiarów wydobycia z przekroczeniem obszaru górniczego, w tym nie wszczęto w przedmiotowej sprawie postępowania i nie wydano decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej, co opisano w pkt 7 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W przypadku zawiadomień z 2023 r., opisanych w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku poinformował jednocześnie o wydaniu decyzji wstrzymujących ruch zakładów górniczych do czasu usunięcia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 608, 1142-1149, 1150)

2.9 W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydał decyzji dotyczących naruszenia warunków określonych w koncesji na wydobywanie kopalin, na podstawie art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne.

Jak wskazano w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w ww. okresie Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku przekazał Staroście łącznie pięć zawiadomień o wykonywaniu przez przedsiębiorców działalności z naruszeniem warunków koncesji²⁴, z tego:

- w dwóch sprawach (obie z 2023 r.) Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku wydał decyzje wstrzymujące ruch zakładów górniczych do czasu usunięcia nieprawidłowości,
- w dwóch przypadkach²⁵ w Starostwie nie podjęto działań określonych w art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne, co opisano w pkt 8 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w jednym przypadku²⁶ pracownicy Starostwa przeprowadzili kontrolę (w dniu 18 lipca 2019 r.), w wyniku której nie stwierdzili naruszeń koncesji, tym samym nie było podstaw do podjęcia działań określonych w art. 159 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Ponadto, w jednym przypadku, mimo posiadania przez Starostwo informacji o rażącym wykonywaniu przez przedsiębiorcę działalności z naruszeniem warunków koncesji²⁷, co stało potwierdzone wydaniem w dniu 5 marca 2019 r. decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej, o której mowa w pkt 2.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie podjęto działań określonych w ww. art. 159 ust. 1 pkt 1, co opisano w pkt 8 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 196, 595-601, 612-613, 1142-1150, 1211-1213)

²⁴ W pismach z 28 stycznia 2019 r., z 17 czerwca 2019 r. (uzupełnionym pismem z 2 lipca 2019 r.), z 29 stycznia 2020 r., z 23 lutego 2023 r., z 23 marca 2023 r.

²⁵ Pisma z 28 stycznia 2019 r. i z 29 stycznia 2020 r.

²⁶ Pismo z 17 czerwca 2019 r., uzupełnione pismem z 3 lipca 2019 r.

²⁷ Informacja przekazana przez Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku w piśmie z 10 lipca 2018 r.

2.10 W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji powodujących zaprzestanie lub wstrzymanie wydobywania kopalin.

W latach 2019-2023 (do 31 marca) wygasło łącznie 22 koncesje, w 16 przypadkach wydano decyzje stwierdzające ich wygaśnięcie, z tego dziewięć w 2020 r., cztery w 2021 r., trzy w 2022 r.). Ponadto, dwie decyzje wydano w trakcie kontroli NIK (odpowiednio 25 i 26 kwietnia 2023 r.).

Badanie wszystkich 22 koncesji, które wygasły (upłynął termin, na który zostały wydane) w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- wszystkie (18) decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji przekazano do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku,
- w 15 decyzjach w sprawie wygaśnięcia koncesji, stwierdzono wygaśnięcie koncesji przed upływem terminu, na który zostały wydane,
- trzy decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji wydano w związku z upływem czasu, na jaki zostały udzielone. Decyzje te wydano odpowiednio: 100, 846 i 1211 dni po upływie ww. terminu, co zostało opisane w pkt 9 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w czterech przypadkach, mimo upływu terminu, na który koncesje zostały wydane²⁸, do dnia zakończenia kontroli nie wydano decyzji stwierdzających ich wygaśnięcie. W jednym przypadku postępowanie w sprawie zmiany koncesji zostało zawieszono do czasu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, w dwóch przypadkach nie upłynęło sześć miesięcy od upływu terminu, na który koncesje zostały wydane. W jednym przypadku, jak wynikało z wyjaśnień starszej inspektor ds. geologii, trwały postępowania karne, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Gdańsku oraz wójta właściwej gminy w sprawie składowania wbrew przepisom prawa odpadów na terenie złoża. Stanowiło to podstawę odmowy uzgodnienia przez wójta właściwej gminy projektu decyzji w sprawie wygaśnięcia koncesji. W uzasadnieniu postanowienia w tej sprawie wójt właściwej gminy wskazał m.in., że do czasu zakończenia ww. postępowań, brak było możliwości uzgodnienia projektu takiej decyzji.

(akta kontroli str. 1142-1145, 1239-1242, 1254-1258)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że weryfikacja faktycznego zaprzestania wydobywania kopalin była prowadzona podczas kontroli wykonania rekultywacji. Ponadto, że z uwagi na to, że ewentualne wydobywanie kopalin po wygaśnięciu koncesji stanowi nielegalne wydobywanie, w Starostwie taką weryfikację traktowano jako działalność dodatkową podczas sprawowania innych obowiązków realizowanych w terenie. Kierownik Referatu wyjaśnił, że nie stwierdzono przypadków nielegalnego wydobywania kopalin.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 22 kontrole rekultywacji (16 w 2019 r. i sześć w 2023 r.).

W odniesieniu do koncesji wygaśniętych w okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną kontrolę rekultywacji (w 2023 r.), w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości i potwierdzono faktyczne zaprzestanie działalności wydobywczej. Ponadto, w jednym przypadku Starosta wydał decyzję o odbiorze rekultywacji, w której potwierdzono rekultywację części działki zdewastowanej w wyniku eksploatacji kruszywa naturalnego za zakończoną w kierunku rolnym.

(akta kontroli str. 686-708)

2.11 Z wyjaśnień starszego inspektora ds. geologii, która realizowała zadania związane m.in. z przyjmowaniem i weryfikacją uproszonych informacji o zmianach zasobów Z-2 (dalej: „informacje Z-2”) kopalin wynikało, że składane przez

²⁸ W dwóch przypadkach 31 grudnia 2022 r., w jednym 31 grudnia 2019 r. oraz w jednym 22 lutego 2021 r.

przedsiębiorców informacje Z-2 każdorazowo były weryfikowane pod kątem poprawności i kompletności wypełnienia formularzy, co na potrzeby własne potwierdzane było przystawieniem pieczęci z adnotacją „Dokonano przeglądu”. Starszy inspektor ds. geologii wyjaśniła, że wnikliwą weryfikacją obejmowała informacje Z-2 sporządzone na podstawie operatów ewidencyjnych i faktycznego obmiaru wyrobisk. W przypadku stwierdzenia niezgodności przedsiębiorcy byli wzywani telefonicznie do złożenia korekty, która była podstawą do wydania decyzji określającej wysokość należnej opłaty.

Badanie NIK, którym objęto informacje Z-2 o zmianach 15 wybranych zasobów złóż złożone za lata 2019-2022 wykazało, że:

- przedsiębiorcy złożyli łącznie 44 z 52 wymaganych informacji Z-2²⁹, w ośmiu przypadkach informacji Z-2 nie przedłożono, z tego w sześciu – mimo wezwań do ich złożenia;
- łącznie 25 informacje Z-2 złożono po terminie określonym w art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne (trzy, siedem, 11, cztery);
- skierowano łącznie 12 wezwań do złożenia informacji Z-2 (po trzy w 2020 r. i 2021 r., pięć w 2022 r. i jedno w 2023 r.), sześć z nich pozostało bezskuteczne;
- w przypadku niezłożenia informacji Z-2 w Starostwie nie wzywano, w drodze postanowienia, przedsiębiorców do usunięcia naruszeń, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne, co opisano w pkt 10 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- nie zawiadamiano właściwych organów o niedopełnieniu ciężących na przedsiębiorcach obowiązków w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, co opisano w pkt 11 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- 17 z 44 złożonych, objętych badaniem informacji Z-2 (39%) nie zostało złożone na obowiązującym formularzu, którego wzór został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r.³⁰;
- 39 z 44 informacji Z-2 (89%) nie zostało wypełnione kompletnie i/lub zgodnie z wymogami określonymi odpowiednio w ww. rozporządzeniach. Dotyczyło to m.in.: niewskazania nazwy i adresu (jedna) i/lub NIP przedsiębiorcy (12), niewskazania pełnej nazwy złoża (trzy), niepełnych lub nieprawidłowych danych w zakresie koncesji (trzy) oraz braku wskazania jednostek miary (16). Ponadto, niepełnych lub zapisanych niezgodnie z wymogami rozporządzenia danych dotyczących wydobywania (13), braku czytelnego podpisu przedsiębiorcy lub w ogóle podpisu przedsiębiorcy (po siedem), braku upoważnienia do podpisania Z-2 w imieniu przedsiębiorcy zobowiązanego do jego złożenia (cztery). Starszy inspektor ds. geologii wyjaśniła m.in., że w przypadku niewielkich braków, niemających wpływu na wartość udzielanej informacji o zmianach w zasobach złoża, odstępowano od egzekwowania korekty tych informacji;
- w siedmiu przypadkach przedsiębiorcy wykazali w kolejno następujących po sobie rocznych informacjach Z-2 (łącznie 14) różne dane w zakresie stanu zasobu złoża na koniec tego samego roku (tys. ton), co jedynie w czterech przypadkach wynikało z zatwierdzonych zmian granic geologicznych złóż;
- dane dotyczące rocznego wydobywania kopalin w 11 informacjach Z-2 nie korespondowały z danymi w tym zakresie zawartymi w 22 półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, o których mowa w art.

²⁹ Ponadto dwóch przedsiębiorców złożyło na formularzach informacji Z-2 informacje o zmianach zasobów złoża za trzy lata.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (Dz. U. z 2021 r. poz. 998).

137 ustawy Prawo geologiczne (dalej: „informacja półroczna”), co opisano w pkt 12 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w jednym przypadku przedsiębiorca wykazał wydobycie w 2022 r. ze złoża większej ilości kopaliny (139,68 tys. ton) niż ustalony w koncesji limit roczny wydobycia. W przedmiotowej sprawie, w toku kontroli NIK, skierowano dwa zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 177 ustawy Prawo geologiczne.

(akta kontroli str. 758-1059)

1.12 W okresie objętym kontrolą w Referacie nie opracowano pisemnych procedur monitorowania obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i wypełniania obowiązku informacyjnego w tym zakresie. Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało, że zgodnie z przyjętą praktyką pracownik prowadzący sprawy z zakresu eksploatacji kopaliny weryfikuje prawidłowość złożonych informacji półrocznych oraz monitoruje terminowość wypełniania obowiązku informacyjnego, a w przypadkach tego wymagających telefonicznie kontaktuje się z przedsiębiorcami. Wyjaśnił, że w przypadku niewypełnienia przez przedsiębiorców obowiązku informacyjnego mimo kontaktu ze strony pracownika Starostwa, kierowane było do przedsiębiorcy oficjalne wezwanie.

Badanie NIK przeprowadzono na próbie 105 informacji półrocznych³¹ złożonych przez przedsiębiorców dla 15 losowo wybranych złóż. W wyniku badania stwierdzono, że:

- 54 (51%) informacje półroczne złożone zostały w terminie, o którym mowa w art. 137 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne, pozostałe 51 informacji złożono od jednego do 248 dni po tym terminie, z czego w przypadku 10 informacji termin, przekroczone o więcej niż 14 dni;
- skierowano łącznie 10 (odpowiednio jedno, dwa, trzy i po dwa w latach 2022-2023³²) wezwań w sprawie przedłożenia informacji półrocznych, w efekcie których przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku informacyjnego;
- jeden przedsiębiorca nie przedłożył łącznie czterech informacji w zakresie wydobycia kopaliny towarzyszącej za lata 2020-2021, w żadnym przypadku nie skierowano wezwań do ich złożenia, co opisano w pkt 13 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- siedmiu przedsiębiorców, w 14 przypadkach, dokonało wpłat opłat na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej od dwóch do 59 dni po terminie ich płatności oraz siedmiu przedsiębiorców, w 15 przypadkach, dokonało wpłat opłat na rachunki bankowe właściwych gmin od dwóch do 51 dni po terminie, o którym mowa w art. 137 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne,
- stawki i wysokość płat eksploatacyjnych były ustalane w prawidłowej wysokości,
- z informacji półrocznych złożonych przez jednego przedsiębiorcę wynikało, że przedsiębiorca trwale zaprzestał wykonywania działalności (brak wydobycia kopaliny) określonej w koncesji nr 24/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r. (w latach 2019-2021) oraz w koncesji nr 21/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r. (w latach 2019-2020), mimo powyższego w Starostwie nie wezwano przedsiębiorcy, w drodze postanowienia, do usunięcia naruszeń, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne, co opisano w pkt 14 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1060-1164)

2.13 W okresie objętym kontrolą Starosta wydał łącznie 11 decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej (cztery w 2019 r., po dwie w latach 2020-2021 i trzy w 2022 r.), z czego siedem dotyczyło należnej opłaty za I lub II półrocze

³¹ 19 za I i II półrocze 2019 r., 25 za I i II półrocze 2020 r., po 27 za I i II półrocze 2021 r. i 2022 r.

³² Wg stanu na 12 kwietnia 2023 r.

2018 r., dwie odpowiednio za I i II półrocza 2019 r. i po jednej za II półrocze 2020 r. i 2021 r. Łączna kwota określonych w nich opłat wyniosła 122,2 tys. zł, odpowiednio 39,6 tys. zł, 12,9 tys. zł, 26,3 tys. zł, 43,4 tys. zł.

W odniesieniu do objętych badaniem NIK informacji półrocznych (opisane wyżej) wydano, po uprzednio wszczętych z urzędu postępowaniach, dwie decyzje określające wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej: za II półrocze 2019 r. (w kwocie 9,4 tys. zł) i za II półrocze 2021 r. (17,0 tys. zł), z zastosowaniem stawek obowiązujących w okresach rozliczeniowych, których opłaty dotyczyły³³.

W trakcie kontroli NIK (w dniu 24 kwietnia 2023 r.) Starosta wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty eksploatacyjnej w II półroczu 2021 r. i I półroczu 2022 r. w związku z przedłożeniem przez przedsiębiorcę korekty informacji z II półrocze 2022 r.

(akta kontroli str. 1165-1206)

2.14 W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło łącznie siedem skarg (dwie w 2019 r. i pięć w 2022 r.) oraz trzynaście wniosków (po jednym w latach 2019-2020, dwa w 2021 r., sześć w 2022 r. i trzy w 2023 r.) dotyczących eksploatacji kopalni – wszystkie dotyczyły nielegalnej ich eksploatacji.

W wyniku badania skarg (100%) stwierdzono, że:

- sześć skarg pochodziło od zewnętrznych adresatów (dwie – wójtów gmin, trzy – od anonimowych nadawców, jedna od osoby fizycznej), jedna od innej komórki organizacyjnej Starostwa,
- wszystkie skargi przekazano do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, w terminie od dwóch do 29 dni, równocześnie zawiadamiając o tym skarżącego (z wyjątkiem anonimowych nadawców),
- w dwóch przypadkach (skargi dotyczącej nawożenia odpadów w miejsca nieprzeznaczone oraz wycinki drzew oraz skargi dotyczącej nielegalnego wydobycia piasku, żwiru i kamieni na terenie działki położonej na terenie Gowidlińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu) skargi przekazano do rozpatrzenia właściwemu organowi dopiero w trakcie kontroli NIK i z naruszeniem terminu określonego w art. 231 kpa – również odpowiednio wójtowi gminy oraz Marszałkowi Województwa Pomorskiego (co opisano w pkt 15 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Badanie wniosków (100%) wykazało, że:

- 11 pochodziło z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku i dotyczyło prowadzonych przez ten Urząd postępowań w sprawach nielegalnego wydobycia kopalni, trzy zostały przekazane przez Nadleśnictwo w Lipuszu (wszystkie w 2023 r.) i dotyczyły nielegalnej eksploatacji kopalni i wycinki drzew,
- wnioski skierowane przez Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku zostały załatwione w terminie od dwóch do 29 dni,
- wnioski Nadleśnictwa Lipusz przekazano w terminie od dwóch do 29 dni do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku oraz Komendy Powiatowej Policji w Kartuzach.

Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku nie informował Starosty o podjętych działaniach wskutek skierowanych zawiadomień.

(akta kontroli str.1270-1357)

³³ W przypadku opłaty za II półrocze 2019 r. – zgodnie z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie stawek opłat na rok 2019 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego (M. P. z 2018 r. poz. 725). W przypadku opłaty za II półrocze 2021 r. – zgodnie z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 28 września 2020 r. w sprawie stawek opłat na rok 2021 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego (M. P. z 2020 r. poz. 894).

2.15 Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in., że w Starostwie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin, z uwagi na brak przepisu prawa materialnego upoważniającego starostę do tego typu działań. Wskazała, że zgodnie z art. 140 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne, organem właściwym w sprawach działalności wykonywanej bez koncesji jest właściwy organ nadzoru górniczego.

W okresie objętym kontrolą odnotowano jeden przypadek przekazania Wydziałowi informacji o nielegalnym wydobyciu kopalin przez inny wydział Starostwa, co opisano w pkt 2.14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Skarga pochodziła z Wydziału Budownictwa i dotyczyła znacznej zmiany ukształtowania terenu w miejscu projektowanej inwestycji (wykop ze skarpami o wysokości do 12 m). Przekazana została do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku po 14 dniach od dnia wpływu. Do Starostwa nie wpłynęły w przedmiotowym zakresie informacje z Instytutu.

(akta kontroli str. 1270-1277, 1303-1304)

2.16 Starostwo, po otrzymaniu informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin, przekazało je do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku, co opisano w pkt 2.14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, celem dalszej weryfikacji i podjęcia działań zgodnie z właściwością.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w ocenie Starostwa, sama informacja (niesprawdzona) o możliwej nielegalnej eksploatacji kopalin jest niewystarczająca do inicjowania postępowania mającego na celu ukaranie sprawcy.

(akta kontroli str. 1270-1326)

2.17 W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły trzy pisma dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin i wycinki drzew (wszystkie w 2023 r.), co opisano w pkt 2.14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Główny specjalista ds. rekultywacji wyjaśniła, że sprawy te były bieżące i do Starostwa nie wpłynęły informacje o ustaleniach innych organów w związku z zawiadomieniami Starosty. Wyjaśniła, że po zakończeniu postępowań przez właściwe organy, w zależności od ustaleń, zostaną z urzędu wszczęte postępowania w sprawie rekultywacji, albo zostaną przekazane właścicielom działek informacji o zobowiązaniu do odnowienia drzewostanu.

(akta kontroli str. 1327-1357)

2.18 Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że z uwagi na to, że organem właściwym w sprawach działalności wykonywanej bez koncesji jest właściwy organ nadzoru górniczego, w Starostwie nie podejmowano działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 1271-1277)

2.19 Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału wynikało, że współpraca w przedmiocie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin prowadzona była przede wszystkim z Okręgowym Urzędem Górniczym w Gdańsku. Polegała m.in. na kompleksowym udzielaniu informacji niezbędnych do ustalenia czy prowadzona działalność górnicza jest wykonywana legalnie oraz przekazywaniu informacji o domniemanym nielegalnym wydobyciu kopalin. Nie zawierano w tej sprawie porozumień.

Ponadto, w ramach roboczych kontaktów prowadzono współpracę z gminami, udzielając pracownikom zajmującym się zadaniami w zakresie ochrony środowiska niezbędnych informacji odnośnie wydanych koncesji na wydobywanie kopalin. Jak wyjaśniła, pracownicy Starostwa w ramach nieformalnych kontaktów zwracali się do gmin z prośbami o weryfikację w terenie posiadanych informacji. Wskazała, że zagadnienia te były, a miarę potrzeb, poruszane podczas narad wójtów i burmistrzów ze Starostą.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła również, że podjęcie starania o zawarcie porozumienia z Okręgowym Urzędem Górniczym w Gdańsku, m.in. w celu współpracy w zakresie przekazywania danych pozyskanych w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 1271-1277)

2.20 Starosta wyjaśnił, że trudności ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz dotyczące przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni wynikały przede wszystkim z:

- braku ofert na szkolenia pracowników w zakresie zasad prowadzenia kontroli podmiotów gospodarczych, w tym w powiązaniu z przepisami ustawy Prawo geologiczne,
- pracy operatora pocztowego, ponieważ przesyłki niejednokrotnie przekazywane są w wydłużonym czasie, w skrajnych przypadkach nawet do 1,5 miesiąca, co wpływa na możliwość zaplanowania terminu kontroli powodując konieczność jego przesuwania oraz możliwość oceny wywiązywania się podmiotów z obowiązku złożenia informacji o zmianach zasobów złóż,
- przekształceń własnościowych lub funkcjonalnych przedsiębiorców, zmiany siedzib, charakteru jednoosobowej działalności gospodarczej, które sprawiają problemy z m.in. ustaleniem adresu, miejsca przechowywania dokumentacji itp.,
- uwarunkowań pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 189-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kopie dziesięciu³⁴ z 20 (50%) objętych badaniem decyzji w sprawie udzielenia koncesji (15), zmiany (dwie) oraz wygaśnięcia koncesji (trzy), wydanych w okresie objętym kontrolą, przekazano do Instytutu od dwóch do 110 dni po terminie określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych, zgodnie z którym organ koncesyjny przekazuje ww. decyzje prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje wskazane w § 4 ust. 2 pkt ww. rozporządzenia stały się ostateczne.

Starszy inspektor ds. geologii odpowiedzialna za przekazanie ww. decyzji do Instytutu wyjaśniła, że przyczyną opóźnień było zbyt duże obciążenie pracą oraz przytłaczający zakres obowiązków, jaki na niej spoczywał.

(akta kontroli str. 382-395)

2. W okresie objętym kontrolą Starosta nie określił sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności, mimo takiego wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Skutkiem nieokreślenia sposobu przeprowadzenia analizy był brak możliwości dokonania takiej analizy na potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli, ponieważ, zgodnie ww. przepisem, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Ww. obowiązku Starosty wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców nie dotyczyły wyjątki określone art. 47 ust. 2 ww. ustawy.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną niedopełnienia ww. obowiązku było przeoczenie.

(akta kontroli str. 189-193, 686-690)

³⁴ Decyzje znak: R.6522.2.2.2019.BO, R.6522.2.3.2019.BO, R.6522.2.2.2020.BO, R.6522.2.2.2021.BO, R.6522.2.3.2021.BO, R.6522.2.8.2019.BO, R.6522.2.1.2022.BO, R.6522.2.6.2019.BO, R.6522.2.3.2019.BO.

Zarządzeniem nr 539/2023 z dnia 12 maja 2023 r. Starosta określił sposób przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności.

(akta kontroli str. 194)

3. Mimo braku stosownych wniosków przedsiębiorców, trzy³⁵ z dziewięciu (33%) kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, wszczęto przed upływem terminu określonego w art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy Prawo przedsiębiorców, tj. przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli³⁶.

Starszy inspektor ds. geologii i główny specjalista ds. rekultywacji odpowiedzialne za przeprowadzenie ww. kontroli³⁷ wyjaśniły zgodnie, że z uwagi na upływ czasu trudno było jednoznacznie ustalić przyczyny takiego stanu. Wyjaśniły m.in., że prawdopodobną przyczyną mogło być wcześniejsze telefoniczne uzgodnienie z podmiotami terminów kontroli oraz trudność w przewidzeniu terminu doręczenia przez operatora pocztowego przesyłki z zawiadomieniem o zamiarze wszczęcia kontroli.

(akta kontroli str. 548, 582-591, 614-631, 640-650, 746-753)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że nie stanowią one wystarczającego uzasadnienia dla niezgodnego z art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy Prawo przedsiębiorców wszczęcia kontroli. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 48 ust. 4 ww. ustawy, kontrola może być wszczęta przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia wyłącznie na wniosek przedsiębiorcy, co w niniejszych sprawach nie miało miejsca.

4. W protokole jednej³⁸ z dziewięciu (11%) kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, nie określono zakresu przedmiotowego kontroli wymaganego art. 154 b ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Starszy inspektor ds. geologii i główny specjalista ds. rekultywacji odpowiedzialne za przeprowadzenie ww. kontroli wyjaśniły zgodnie, że w protokole omyłkowo nie wskazano zakresu przedmiotowego kontroli, co wynikało z wdrożenia nowego – jednolitego protokołu kontroli w Wydziale.

(akta kontroli str. 651-664, 746-753)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia sporządzenia protokołu w sposób niezgodny z przepisami obowiązującego prawa.

5. Opłatę dodatkową w decyzji³⁹ z 5 marca 2019 r. ustalono w sposób niezgodny z art. 139 ust. 4 ustawy Prawo geologiczne, przyjmując stawkę inną niż obowiązująca w dniu wszczęcia postępowania, tj. stawkę w wysokości 0,60 zł/t⁴⁰. Wobec wszczęcia postępowania w tej sprawie w dniu 7 lutego 2019 r. należało zastosować stawkę w wysokości 0,62 zł/t ustaloną w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie stawek opłat na rok 2019 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego⁴¹.

³⁵ Kontrole nr: R.6573.5.2019.BO z 29 maja 2019 r., R.6573.4.2019.BO z 22 maja 2019 r., R.6573.2.2019.BO z 30 kwietnia 2019 r.

³⁶ Po upływie czterech dni od dnia doręczenia zawiadomienia w przypadku kontroli nr R.6573.5.2019.BO z 29 maja 2019 r. oraz w siódmym dniu od dnia doręczenia zawiadomienia w pozostałych przypadkach.

³⁷ Na podstawie wydanych przez Starostę upoważnień do kontroli nr odpowiednio: R.077.15.2019.BO z dnia 22 maja 2019 r., R.077.13.2019.BO z 15 maja 2019 r., R.077.8.2019.BO z 16 kwietnia 2019 r.

³⁸ Kontrola nr R.6573.1.2023.BO z 12 kwietnia 2023 r.

³⁹ Decyzja znak R.6522.3.14.2019.BO.

⁴⁰ Ustalona w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 5 września 2017 r. w sprawie stawek opłat na rok 2018 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego (M. P. z 2017 r. poz. 868).

⁴¹ M. P. z 2018 r. poz. 725.

Skutkiem przyjęcia nieobowiązującej stawki, opłatę dodatkową ustalono w wysokości 1050 zł⁴², zamiast w wysokości 1085 zł⁴³, tj. o 35 zł niższą od wynikającej z prawidłowego wyliczenia.

Starszy inspektor ds. geologii, która wydała ww. decyzję wyjaśniła m.in., że zastosowanie stawki opłaty z 2018 r. wynikało z rozciągnięcia w czasie procedury związanej ze zgromadzeniem materiału dowodowego oraz przyjęcia, że skoro przedsiębiorca naruszył warunki koncesji w 2018 r., to należało zastosować stawkę opłaty z tego roku.

(akta kontroli str. 1207-1238)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia ustalenia opłaty z zastosowaniem nieprawidłowej stawki.

6. W sprawie dotyczącej wyeksploatowania ze złoża 350 Mg kruszywa z naruszeniem koncesji, mimo ustalenia przez Starostę, że ww. wydobywanie miało rażący charakter, nie zawiadomiono właściwych organów ścigania o podejrzeniu popełnienia czynu z art. 176 ust.1 pkt 2 lub art. 177 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne.

Z wyjaśnień Starosty i starszego inspektora ds. geologii odpowiedzialnego za przygotowanie i przekazanie zawiadomienia wynikało m.in., że nie przekazano właściwym organom ścigania stosownego zawiadomienia, ponieważ bazowano na informacji, że sprawa jest przedmiotem postępowań organu nadzoru górniczego, o czym Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku poinformował w piśmie z 10 lipca 2018 r. Starosta wyjaśnił ponadto, że będzie na bieżąco zgłaszał przypadki naruszenia koncesji organom właściwym w sprawach wykroczeń, na poparcie czego przedłożył kopie dwóch zawiadomień o domniemanym popełnieniu wykroczenia lub przestępstwa z art. 177 ustawy Prawo geologiczne. Podobnie wyjaśniła starszy inspektor ds. geologii.

(akta kontroli str. 894-907, 1037-1045, 1211-1213)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 304 § 2 kpk⁴⁴ obowiązkiem instytucji rządowych i samorządowych, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest niezwłoczne zawiadomienie o tym prokuratora lub Policji. Ocena istnienia w danym stanie faktycznym znamion czynu zabronionego należy do organów ścigania.

7. W Starostwie do 12 maja 2023 r. nie podjęto działań w celu ustalenia opłaty dodatkowej, w związku z uzyskaniem w dniu 30 stycznia 2019 r. informacji z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku o wykonywaniu przez przedsiębiorcę działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji⁴⁵, polegającej na przekroczeniu przy wykonywaniu robót górniczych granic obszaru górniczego. W szczególności, nie dokonano takich ustaleń w trakcie kontroli⁴⁶ przeprowadzonej u przedsiębiorcy w dniu 18 lipca 2019 r.

Odpowiedzialni za przeprowadzenie kontroli⁴⁷ pracownicy Starostwa wyjaśnili m.in., że nie podjęto działań w celu ustalenia rozmiarów wydobytej kopaliny w związku z faktem, iż na dzień przeprowadzania kontroli nie stwierdzono naruszeń.

⁴² 350t x 0,60 zł/t x 5 = 1050 zł.

⁴³ 350t x 0,62 zł/t x 5 = 1085 zł.

⁴⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.

⁴⁵ W piśmie z 28 stycznia 2019 r.

⁴⁶ Kontrola nr R.6573.8.2019.BO.

⁴⁷ Na podstawie wydanego przez Starostę upoważnienia do kontroli nr R.077.26.2018.BO z 15 lipca 2019 r.

Podczas kontroli NIK, w dniu 12 maja 2023 r. m.in. wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji ustalającej należną opłatę dodatkową, na podstawie art. 139 ust. 1 i 2 ustawy Prawo geologiczne.

Niepodjęcie wcześniejszych działań dotyczących ustalenia opłaty dodatkowej pomimo uzyskania informacji o wykonywaniu działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 602-611, 712-730)

8. Po uzyskaniu trzech informacji z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku⁴⁸ o wykonywaniu przez przedsiębiorców działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji, polegających m.in. na przekroczeniu przy wykonywaniu robót górniczych granic obszaru górniczego⁴⁹, przekroczeniu robotami górniczymi pasów ochronnych, przekroczeniu wielkości rocznego wydobycia, prowadzeniu robót górniczych polegających na eksploatacji złoża w zakresie sposobu urabiania złoża niezgodnie z warunkami koncesji oraz niewyznaczeniu w terenie punktów załamania granic obszaru górniczego⁵⁰, nie podjęto działań określonych w art. 159 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Zgodnie z art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne w przypadku stwierdzenia, że działalność określona ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków określonych w koncesji, właściwy organ administracji geologicznej w drodze decyzji, odpowiednio wstrzymuje działalność, nakazuje niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazuje podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu.

Starszy inspektor ds. geologii odpowiedzialna za prowadzenie przedmiotowych spraw wyjaśniła m.in. że uznała, że same pisma z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku nie stanowiły wystarczającej podstawy do wszczęcia takich postępowań i należało w każdej sprawie przeprowadzić kontrolę na wskazanych złożach celem stwierdzenia wielkości przekroczeń. Wyjaśniła dalej, że było to podyktowane interpretacją normy art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne w myśl której, ustalenie wykonywania działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji powinno być dokonane przez właściwy organ administracji geologicznej – starostę. Skoro ustalenia zostały poczynione przez Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku, należało je potwierdzić w toku kontroli przeprowadzonej z ramienia Starosty.

Odnosząc się do powyższych argumentów należy przede wszystkim wskazać, że art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne przyznający właściwemu organowi administracji geologicznej kompetencje do wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień, a w przypadku potrzeby nakazania podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu – w przypadku stwierdzenia wykonywania działalności określonej ustawą z naruszeniem warunków określonych w koncesji, nie precyzuje działań organu prowadzących do stwierdzenia ww. naruszenia. Brak zatem przeszkód do weryfikacji informacji przekazanych Staroście przez informacji w trybie kontroli. Jednocześnie, nie wpływa to na stwierdzony w wyniku kontroli NIK brak działań. Pokreślenia wymaga, że ustalenia związane z działalnością przedsiębiorców z naruszeniem warunków koncesji zostały dokonane przez wyspecjalizowany organ nadzoru górniczego. Mimo, że pracownicy Starostwa w dwóch przypadkach przeprowadzili kontrole, to

⁴⁸ Zawiadomienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku o wynikach przeprowadzonych kontroli zakładów górniczych z dnia 10 lipca 2018 r., z 28 stycznia 2019 r. i z 29 stycznia 2020 r.

⁴⁹ Dot. zawiadomień z 28 stycznia 2019 r. i 10 lipca 2018 r.

⁵⁰ Dot. zawiadomienia z 29 stycznia 2020 r.

w przypadku pierwszego przedsiębiorcy⁵¹ nastąpiło to ponad rok po otrzymaniu zawiadomienia organu nadzoru górniczego⁵², natomiast w przypadku drugiego przedsiębiorcy⁵³ kontrolę przeprowadzono ponad 5,5 miesiąca po otrzymaniu zawiadomienia ww. organu⁵⁴ (obie kontrole przeprowadzono w dniu 18 lipca 2019 r.). Ponadto należy wskazać, że w przypadku pierwszego przedsiębiorcy Starosta, wydając decyzję na podstawie art. 139 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, sam potwierdził rażące naruszenie warunków określonych w koncesji. W przypadku trzeciego przedsiębiorcy⁵⁵, zaplanowaną kontrolę odwołano z uwagi na ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19⁵⁶, a w sprawie nie podjęto żadnych innych działań.

(akta kontroli str. 602-613, 632-639, 894-928, 1207-1213, 1225-1226)

9. Z powodu przeoczenia, starszy inspektor ds. geologii odpowiedzialna za wydanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie dwóch koncesji, z uwagi na upływ czasu, na jaki zostały udzielone (odpowiednio: 31 grudnia 2019 r.⁵⁷ i 31 grudnia 2021 r.⁵⁸), wydała decyzje stwierdzające ich wygaśnięcie po upływie odpowiednio 1211 i 846 dni od dni od upływu terminu, na jaki zostały wydane.

(akta kontroli str. 1239-1242, 1254-1258)

Powyższe działania w ocenie NIK było nierzetelne.

10. Nie wezwano trzech przedsiębiorców, którzy wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne nie przekazali łącznie ośmiu informacji o zmianach zasobów złóż Z-2 (za 2019 r. – w przypadku dwóch złóż⁵⁹, za 2020 r. – trzech złóż⁶⁰, za 2021 r. – dwóch złóż⁶¹ oraz za 2022 r. – jednego złoża⁶²) do usunięcia naruszeń, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym w przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące racjonalnej gospodarki złożem, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń.

Starszy inspektor ds. geologii, Kierownik Referatu, Dyrektor Wydziału i Starosta, odpowiedzialni za wydawanie postanowień w ww. sprawach wyjaśnili zgodnie, że w przypadku:

- przedsiębiorcy, który nie złożył informacji Z-2 za lata 2019-2021 w przypadku jednego złoża⁶³ i za lata 2019-2020 w przypadku drugiego złoża⁶⁴ - Starostwo posiadało wiedzę o zawieszeniu przez tego przedsiębiorcę działalności z dniem 30 listopada 2014 r., wobec czego uznano, że egzekwowanie obowiązku złożenia informacji Z-2 nie było konieczne;
- przedsiębiorcy, który nie złożył informacji Z-2 za 2020 r.⁶⁵, że z uwagi na upływ czasu trudno jednoznacznie wskazać przyczyny odstąpienia od egzekwowania wykonania przez niego ww. obowiązku, a przyczyną mogło być przeoczenie. Z wyjaśnień wynikało, że w trakcie kontroli NIK (w dniu 4 maja 2023 r.) skierowano stosowne wezwanie do przedsiębiorcy;

⁵¹ Którego działalności dotyczyło zawiadomienie z 10 lipca 2018 r.

⁵² Kontrola nr R.6573.7.2019.BO.

⁵³ Którego działalności dotyczyło zawiadomienie z 28 stycznia 2019 r.

⁵⁴ Kontrola nr R.6573.8.2019.BO.

⁵⁵ Którego działalności dotyczyło zawiadomienie z 29 stycznia 2020 r.

⁵⁶ Sprawa znak R.6573.1.2020.BO.

⁵⁷ Koncesja nr 5/2009 z dnia 27 kwietnia 2009 r.

⁵⁸ Koncesja nr 21/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r.

⁵⁹ Poz. 1 i 2 Zestawienia z badania wybranych uproszczonych zestawień zmian zasobów złóż (dalej: zestawienie") za 2019 r.

⁶⁰ Poz. 1 i 2 oraz 10 zestawienia za 2020 r.

⁶¹ Poz. 1 i 2 zestawienia za 2021 r.

⁶² Poz. 11 zestawienia za 2022 r.

⁶³ Poz. 1 ww. zestawień.

⁶⁴ Poz. 2 ww. zestawień.

⁶⁵ Poz. 10 zestawienia za 2020 r.

- przedsiębiorcy, który nie złożył informacji Z-2 za 2022 r.⁶⁶, że z uwagi na opóźnienia w dostarczaniu przesylek przez operatora pocztowego pracownicy oczekiwali pewien czas, zanim podejmowane były działania zmierzające do egzekwowania ww. obowiązku. Z wyjaśnień wynikało, że w trakcie kontroli NIK (w dniu 2 maja 2023 r.) skierowano stosowne wezwanie do przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 762-763, 792-793, 816-817, 853-854, 894-928)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne, przedsiębiorca sporządza informację o zmianach zasobów złoża kopaliny i corocznie, w terminie do dnia 15 marca, przekazuje ją właściwemu organowi koncesyjnemu oraz państwowej służbie geologicznej. Z brzmienia ww. przepisu wynika, że informacje Z-2 powinny być przekazywane corocznie, w terminie do 15 marca, bez względu na rozmiary wydobycia, a więc także wtedy, gdy wydobycia nie prowadzono (tzw. „zerowe” informacje). Przepisy nie precyzują żadnych odstępstw w zakresie obowiązku określonego w ww. przepisie.

Zaniechanie wezwania przedsiębiorców do wykonania obowiązku przekazania informacji o zmianach zasobów złóż skutkowało brakiem informacji w organie koncesyjnym odnośnie racjonalności gospodarki przedmiotowymi złożami, stwarzając również ryzyko niepodjęcia przez Starostę działań określonych w art. 37 ust. 2 ww. ustawy, tj. cofnięcia koncesji w przypadku niewykonania przez przedsiębiorcę wezwania do usunięcia naruszeń.

11. Starosta nie przekazał organowi właściwemu w sprawach o wykroczenia zawiadomień o niedopełnieniu przez przedsiębiorców ciążących na nich obowiązków w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny co dotyczyło w ośmiu przypadkach⁶⁷) nieprzedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz przedłożenia informacji po terminie określonym w art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne (w 25 przypadkach⁶⁸).

Starosta wyjaśnił, że wynikało to z błędnej interpretacji przepisów prawa. Wyjaśnił ponadto, że w wyniku kontroli w Wydziale podjęto i wdrożono nowe zasady w tym zakresie zgodnie z którymi, w każdym przypadku braku stosownej informacji Z-2 w terminie, będzie niezwłocznie przekazywane zawiadomienie do organu właściwego w sprawach o wykroczenia. Wskazał, że w efekcie podjętych działań do dnia 11 maja 2023 r. przygotowano i przekazano pięć takich zawiadomień, a kolejne będą składane na bieżąco.

Zaniechanie zawiadomienia właściwych organów o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczeń było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 762-763, 792-793, 816-817, 853-854, 894-900, 1037-1045)

12. W wyniku nierzetelnej weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców informacji Z-2, przyjęto informacje, które:
 - nie zostały wypełnione kompletnie i/lub zgodnie z wymogami określonymi odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. (39 z 44 (89%) złożonych informacji Z-2), co dotyczyło m.in. niepełnych lub zapisanych niezgodnie z wymogami ww. rozporządzeń danych dotyczących wydobycia (13), braku czytelnego podpisu przedsiębiorcy lub w ogóle podpisu przedsiębiorcy (po siedem), braku upoważnienia do podpisania Z-2 w imieniu przedsiębiorcy zobowiązanego do jego złożenia (cztery),

⁶⁶ Poz. 11 zestawienia za 2022 r.

⁶⁷ Wskazanych w przypisach 59-63.

⁶⁸ Poz. 10, 14 i 15 zestawienia za 2019 r., poz. 4, 7-8, 12-15 zestawienia za 2020 r., poz. 3-4, 7-15, zestawienia za 2021 r., poz. 4, 9, 13-14 zestawienia za 2022 r.

- zawierały różniące się dane w zakresie stanu złoża na koniec tego samego roku (trzy kolejno następujące po sobie roczne informacje Z-2⁶⁹), co dotyczyło stanu złoża na dzień na 31 grudnia 2019 r.⁷⁰, 31 grudnia 2020 r.⁷¹ oraz 31 grudnia 2021 r.⁷²,
- zawierały dane dotyczące rocznego wydobycia kopalin (11 informacji Z-2) niezgodne z danymi w tym zakresie zawartymi w 22 półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobytą kopalinę, o których mowa w art. 137 ustawy Prawo geologiczne (dalej: „informacja półroczna”)⁷³, przy czym w trzech przypadkach w Starostwie brak było wiedzy, które dane były prawidłowe (tj. zawarte w Z-2 czy w informacjach półrocznych), w siedmiu przypadkach prawidłowe były dane zawarte w informacjach Z-2, a w jednym – w informacjach półrocznych.

Przyjęcie dokumentów, które nie prezentowały zgodnych danych odnośnie stanu zasobów złoża kopaliny mogło skutkować ujęciem nieprawidłowych danych w krajowym bilansie zasobów złóż. Ponadto, nie w pełni rzetelna weryfikacja ww. dokumentów skutkowała niewszczęciem postępowań w sprawie określenia wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej, na podstawie art. 138 ustawy Prawo geologiczne w przypadkach dokonania przez przedsiębiorców wpłaty w wysokości innej niż należna.

Starszy inspektor ds. geologii odpowiedzialna za weryfikację ww. informacji wyjaśniła m.in., że w przypadku niewielkich braków, niemających wpływu na wartość udzielanej informacji o zmianach w zasobach złoża, odstępowała od egzekwowania korekty tych informacji, z uwagi na bieżące obciążenie pracą oraz cel, w jakim przedmiotowe informacje były składane (tj. ustalenie stopnia wyeksploatowania złoża i rocznego ubytku w jego zasobach oraz czy przedsiębiorcy nie przekraczają ustalonego w koncesji limitu rocznego wydobycia kopalin, przeznaczonego do wydobycia). Wyjaśniła, że w przypadku informacji za 2022 r., w najbliższym czasie zamierzała wezwać przedsiębiorców do złożenia wyjaśnień zaistniałych niezgodności, wprowadzenia korekt, a gdy będzie to uzasadnione – wszczynie postępowania zmierzające do wydania decyzji określających wysokość należnych opłat eksploatacyjnych.

(akta kontroli str. 758-893, 920-1051)

W ocenie NIK, że powyższe działanie było nierzetelne.

13. W Starostwie nie egzekwowano od jednego przedsiębiorcy obowiązku przedłożenia czterech informacji półrocznych w zakresie wydobycia kopaliny towarzyszącej za lata 2020-2021, wynikającego z art. 137 ust. 2 i 3 ustawy Prawo geologiczne. Było to działaniem nierzetelnym.

Starszy inspektor ds. geologii odpowiedzialna za realizację zadań w ww. zakresie wyjaśniła, że było to wynikiem nadmiernego obciążenia pracą i związanego z tym przeoczenia.

(akta kontroli str. 1074, 1089-1092, 1128-1139)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego usprawiedliwienia dla stwierdzonej nierzetelności.

⁶⁹ Poz. 7 zestawień za 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

⁷⁰ w Z-2 za 2019 r. – 432,45, w Z-2 za 2020 r. – 435,45.

⁷¹ w Z-2 za 2020 r. – 428,45, w Z-2 za 2021 r. – 435,453.

⁷² w Z-2 za 2021 r. – 327,229, w Z-2 za 2022 r. – 348,005.

⁷³ W przypadku, gdy ilość wydobytej kopaliny wykazana w Z-2 była wyższa od sumy wydobycia wykazanego w półrocznych informacjach, łączna kwota nieuiszczonych opłat eksploatacyjnych wynosiła 151.129,20 zł. W przypadku, gdy suma wydobycia wykazanego w półrocznych informacjach była wyższa od ilości wydobytej kopaliny wykazanej w Z-2, łączna kwota nadpłaconych opłat eksploatacyjnych wynosiła 30.458,11 zł.

14. Starosta nie wezwał przedsiębiorcy, który trwale zaprzestał wykonywania działalności określonej w koncesji, do usunięcia naruszeń, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne, zgodnie z którym w przypadku gdy przedsiębiorca trwale zaprzestaje wykonywania działalności określonej w koncesji, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń.

O trwałym zaprzestaniu przez przedsiębiorcę wykonywania działalności określonej w koncesji nr 24/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r. (w latach 2019-2021) oraz w koncesji nr 21/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r. (w latach 2019-2020), świadczyły dane zawarte w półrocznych informacjach składanych przez tego przedsiębiorcę (brak wydobycia kopaliny). Skutkiem braku wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń był brak możliwości podjęcia przez Starostę – organ koncesyjny – działań określonych w art. 37 ust. 2 ww. ustawy, tj. cofnięcia koncesji w przypadku niewykonania przez przedsiębiorcę postanowienia.

Starszy inspektor ds. geologii, Kierownik Referatu, Dyrektor Wydziału i Starosta, odpowiedzialni za wydawanie postanowień w ww. sprawach wyjaśnili zgodnie, że Starostwo posiadało wiedzę o zawieszeniu przez tego przedsiębiorcę działalności z dniem 30 listopada 2014 r., wobec czego uznano, że egzekwowanie obowiązku złożenia informacji półrocznych nie było konieczne i nie wydano postanowień.

(akta kontroli str. 762-763, 792-793, 816-817, 853-854, 894-928, 1078, 1087, 1089-1092)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia naruszenia obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

15. Dwie z siedmiu skarg (w sprawie nawożenia odpadów w miejsca nieprzeznaczone i wycinki drzew oraz w sprawie nielegalnego wydobycia piasku, żwiru i kamieni na działce położonej na terenie Gowidlińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu) przekazano właściwemu organowi z naruszeniem art. 231 kpa zobowiązującego organ, który nie jest właściwy do rozpatrzenia otrzymanej skargi do niezwłocznego, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazania skargi właściwemu organowi. Skargi te przekazano – odpowiednio – wójtowi gminy po 253 dniach od otrzymania skargi oraz Marszałkowi Województwa Pomorskiego po 133 dniach od otrzymania skargi. Oprócz tego, w każdym przypadku, skargi przekazane zostały do właściwego organu nadzoru górniczego.

Skutkiem stwierdzonej zwłoki w przekazaniu skarg, właściwe organy nie mogły podjąć działań, niezwłocznie po skierowaniu skarg przez skarżących.

Starszy inspektor ds. geologii odpowiedzialna za przekazanie zgodnie z właściwością przedmiotowych skarg do ww. organów wyjaśniła, że było to wynikiem przeoczenia.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1297-1300, 1305-1308, 1325-1326)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie w pełni skutecznie realizowano zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Badanie decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że kopie dziesięciu (50%) z nich przekazano do Instytutu terminowo, jednak kopie pozostałych decyzji przekazano po wymaganym terminie. Na stronie podmiotowej Starostwa w BIP udostępniono ogólny schemat procedury kontroli przedsiębiorców, jednak Starosta określił sposób przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności, dopiero w wyniku kontroli NIK. Badanie postępowań kontrolnych w zakresie przestrzegania warunków

udzielonych koncesji wykazało, że kontrole wykonywano w 2019 r. i 2023 r., co było związane uwarunkowaniami pandemii COVID-19 i wprowadzonymi w jej okresie zmianami w organizacji pracy, w tym zaleceniem przez Starostę w okresie od 11 marca 2020 r. do 1 lipca 2021 r. ograniczenia do minimum kontroli oraz wizji lokalnych w terenie. Kontrole przeprowadzono prawidłowo, jednak w przypadku trzech kontroli ich wszczęcie miało miejsce przed upływem wymaganego terminu, a w jednym protokole kontroli nie zawarto wszystkich wymaganych elementów. W przypadku stwierdzenia naruszeń, wykorzystano dostępne środki w celu wyegzekwowania ich usunięcia. Wskutek dwóch zawiadomień skierowanych przez Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku, w jednym przypadku stwierdzono rażące naruszenie warunków koncesji i naliczono wymaganą opłatę dodatkową, jednak do jej wyliczenia nie przyjęto stawki w odpowiedniej wysokości. W drugim przypadku nie podjęto działań w kierunku ustalenia rozmiarów wydobywania z przekroczeniem obszaru górniczego, w tym nie wszczęto w przedmiotowej sprawie postępowania i nie wydano decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej. Postępowanie w tej sprawie wszczęto dopiero w wyniku kontroli NIK. Po uzyskaniu informacji z Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku o trzech przypadkach wykonywania przez przedsiębiorców działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji, w Starostwie nie podjęto działań w kierunku odpowiednio wstrzymania działalności, nakazania niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień lub podjęcia czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu. Badanie dokumentacji przedsiębiorców zobowiązanych do przedłożenia uproszczonych informacji o zmianach zasobów złóż (15 wybranych złóż) za lata 2019-2022, wykazało że nie w pełni rzetelnie weryfikowano przedkładane informacje. W przypadkach niewywiązania się przez przedsiębiorców z obowiązku ich złożenia, nie podjęto stosownych działań mających na celu jego wyegzekwowanie oraz nie zawiadamiano właściwych organów o niewywiązaniu się przez przedsiębiorców z tego obowiązku. Takie wezwania w pięciu przypadkach skierowano dopiero podczas kontroli NIK.

Badanie wywiązywania się przez ww. przedsiębiorców z obowiązku informacyjnego w zakresie wydobywania kopaliny w okresie objętym kontrolą wykazało, że w czterech przypadkach nie podjęto działań mających na celu egzekwowanie wykonania ww. obowiązku. Złożone informacje półroczne rzetelnie weryfikowano, a w przypadku wniesienia opłaty w nieodpowiedniej wysokości, wydano wymagane decyzje określające wysokość tej opłaty z zastosowaniem stawek obowiązujących w okresach rozliczeniowych, których opłaty dotyczyły. Ponadto, mimo trwałego zaprzestania przez przedsiębiorcę wykonywania działalności określonej w dwóch koncesjach nie podjęto działań mających na celu usunięcie naruszeń. W przypadku dwóch koncesji, decyzje stwierdzające ich wygaśnięcie wydano dopiero po upływie odpowiednio 1211 i 846 dni od upływu terminu, na jaki zostały wydane. Otrzymane skargi i informacje dotyczące nielegalnego wydobywania kopaliny przekazano właściwemu organowi nadzoru górniczego, a w trzech przypadkach również Dyrektorowi Regionalnemu Lasów Państwowych w Gdańsku i właściwemu komendantowi Policji. Jednak dwie skargi przekazano właściwemu wójtowi oraz Marszałkowi Województwa Pomorskiego dopiero w trakcie wyniku kontroli NIK, nadto z przekroczeniem terminu z art. 213 kpa.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Utworzyć stanowisko geologa powiatowego.
2. Kontynuować działania mające na celu sprawowanie skutecznego i adekwatnego nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy Prawo geologiczne.
3. Terminowo przekazywać do Instytutu kopie wszystkich wydanych decyzji dotyczących udzielonych koncesji.
4. Wszczytać kontrole przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo geologiczne w terminie określonym w art. 48 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy Prawo przedsiębiorców.
5. Określać zakres podmiotowy kontroli we wszystkich protokołach kontroli.
6. Ustalać należne opłaty dodatkowe z zastosowaniem stawki w odpowiedniej wysokości.
7. Zawiadamiać właściwe organy o stwierdzeniu wydobywania kopalin ze złóż z naruszeniem warunków określonych w koncesji, a także o niedopełnieniu przez przedsiębiorców obowiązków określonych w art. 101 ust. 8 ustawy Prawo geologiczne, w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złóż
8. Podejmować niezwłoczne działania w związku z otrzymanymi informacjami o wykonywaniu przez przedsiębiorców działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji, w tym określone w art. 159 ust. W pkt 1 ustawy Prawo geologiczne.
9. Wydawać decyzje o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji po upływie terminu, na który zastały udzielone, bez zbędnej zwłoki.
10. Podejmować skuteczne działania w celu wyegzekwowania wykonania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z art. 101 ust. 8 i z art. 137 ust. 2 i 3 ustawy Prawo geologiczne.
11. Rzetelnie weryfikować przedkładane przez przedsiębiorców informacje o zmianach zasobów złóż.
12. Podejmować skuteczne i adekwatne działania w przypadkach określonych w art. 37 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne.
13. Terminowo przekazywać skargi dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin wszystkim właściwym organom.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 19 maja 2023 r.

Kontrolerzy
Anna Dąbrowska
Doradca ekonomiczny



.....
podpis

Anna Koszykowska
Główny specjalista kontroli
państwowej



.....


Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

2 up.



.....
podpis

.....
podpis





LGD.410.006.03.2023

Gdańsk, dnia 05.05.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duzkę- p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/23/060 – „Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni” , przeprowadzonej w STAROSTWIE POWIATOWYM W KARTUZACH.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Słaboszowski

