



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.04.2023

Pani
Alicja Żurawska
Starosta Kościerski

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie
ul. 3 Maja 9 C
83-400 Kościerzyna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/060 – Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie (dalej: „Starostwo”) ul. 3 Maja 9 C, 83-400 Kościerzyna
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alicja Żurawska, Starosta Kościerski, od 10 grudnia 2014 r. (dalej: „Starosta”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do 11.04.2023 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
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. Monika Stępka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/55/2023 z 28 lutego 2023 r.,2. Radosław Sobuś, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LGD/56/2023 z 10 marca 2023 r. i nr LGD/70/2023 z 4 kwietnia 2023 r.,3. Beata Smyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/73/2023 z 7 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 623 ze zm., 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.

W Starostwie zapewniono warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań dotyczących wykrywania i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Realizację zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska (dalej: „wydział”) i wyodrębnionemu w jego strukturze stanowisku geologa powiatowego. W dokumentach organizacyjnych, wśród zadań ww. wydziału i geologa powiatowego wskazano dwa zadania, nienależące do kompetencji organu administracji geologicznej – starosty, ale do organów nadzoru górniczego.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie opracowano i nie wdrożono pisemnych procedur dotyczących wydawania koncesji, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego. W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) na stronie podmiotowej Starostwa, zamieszczono wzór wniosku oraz informacje o wymaganych dokumentach, które zobowiązany był przedłożyć przedsiębiorca ubiegający się o wydanie koncesji na wydobywanie kopalni ze złóż. Osoby odpowiedzialne za udzielanie koncesji, ich monitorowanie oraz inne działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalni miały odpowiednie kwalifikacje i zapewnioną możliwość korzystania z polowego urządzenia przenośnego umożliwiającego wykonanie wszystkich niezbędnych pomiarów geodezyjnych.

Nie w pełni skutecznie i nie zawsze prawidłowo identyfikowano i przeciwdziałano eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.

Badanie trzech decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że jedną przekazano do Państwowego Instytutu Geologicznego (dalej: „PIG”) bez dochowania wymaganych terminów. W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono procedur kontroli przedsiębiorców. Starosta nie określiła sposobu przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności w zakresie wydobywania kopalni i w Starostwie nie przeprowadzano takich analiz, wbrew obowiązującym przepisom.

Badanie dokumentacji przedsiębiorców zobowiązanych do przedłożenia uproszczonych informacji o zmianach zasobów złóż (pięć złóż) za lata 2019-2022, wykazało że weryfikowano przedkładane informacje. W trzech stwierdzonych przypadkach niewywiązania się przez przedsiębiorców z obowiązku ich złożenia, nie podjęto stosownych działań mających na celu ich wyegzekwowanie oraz nie zawiadamiano właściwych organów o niewywiązaniu się przez przedsiębiorców z tego obowiązku wynikających z art. 101 ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze³ (dalej: „pgg”).

Złożone informacje półroczne weryfikowano, a w przypadku wniesienia jednej opłaty w nieodpowiedniej wysokości, podjęto działania mające na celu wydania decyzji określającej wysokość tej opłaty z zastosowaniem stawek obowiązujących w okresach rozliczeniowych, których opłaty dotyczyły. Ponadto, mimo zaprzestania przez przedsiębiorcę wykonywania działalności określonej w jednej koncesji Starosta nie wezwała w drodze postanowienia do usunięcia naruszeń. W przypadku jednej

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

³ Dz.U. z 2023 poz.633.

koncesji, decyzję stwierdzającą jej wygaśnięcie wydano dopiero po upływie 345 dni od upływu terminu, na jaki została wydana.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wg stanu na koniec poszczególnych lat 2019-2022 i do 1 marca 2023 r.: obowiązywały odpowiednio: trzy, cztery, cztery, trzy i trzy koncesje na wydobywanie kopalin (dalej: „koncesja”). W ww. okresie:

- wpłynął jeden wniosek o udzielenie koncesji (w 2019 r.),
- wydano jedną koncesję (w 2020 r.),
- wygaszeniu uległy dwie koncesje w tym: jedna w 2019 r. z upływem czasu, na jaki została udzielona, co potwierdził Starosta wydając decyzję stwierdzającą jej wygaśnięcie, zgodnie z art. 38 ust. 2 pgg i jedna w 2022 r. z upływem czasu, na jaki została udzielona, w przypadku której nie wydano decyzji stwierdzającej wygaśnięcie,
- wydano jedną decyzję w sprawie zmiany koncesji (w 2019 r.).

(akta kontroli str. 19-20)

1.2. Zgodnie z art. 156 ust. 2 pkt 2 i 3 pgg, w okresie objętym kontrolą Starosta Kościerski realizował zadania administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego (dalej również: „geolog”). W tym celu wyodrębnił stanowisko geologa w wewnętrznej strukturze wydziału. Podlegało ono bezpośrednio Staroście.

(akta kontroli str. 21-104)

Do 31 stycznia 2019 r. na stanowisku geologa powiatowego zatrudniona była osoba na podstawie umowy o pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy. Od 1 lutego 2019 r. w związku z przeniesieniem służbowym tego pracownika do innego urzędu, zawarto z nim umowę o świadczenie usług. Umowa ta obowiązywała do 8 sierpnia 2020 r. Od 19 sierpnia 2020 r. geolog realizował zadania na podstawie umowy zlecenia.

(akta kontroli str. 105-151)

1.3. Geolog pracujący w Starostwie w okresie od stycznia 2019 r. do 8 sierpnia 2020 r. (dalej: „były geolog”) legitymował się wykształceniem wyższym na kierunku Górnictwo i geologia, o specjalności Geologia i prospekcja złóż, a także posiadał wymagany staż pracy tj. pięć lat⁵.

Geolog zatrudniony w okresie od 19 sierpnia 2020 r. (dalej: „geolog”) posiadał wyższe wykształcenie na kierunku rolnictwo, studia podyplomowe w zakresie geologii górniczej, wymagany staż pracy oraz doświadczenie zawodowe na stanowisku geolog powiatowy.

(akta kontroli str. 105-151)

1.4. Realizacja zadań związana z udzielaniem koncesji, ich monitorowaniem oraz inne działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobywaniu kopalin zostały

⁴ 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.

⁵ Zgodnie wymogiem określonym w Załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. 2021 poz. 1960.).

przypisane wydziałowi⁶ i wyodrębnionemu w jego strukturze stanowisku geologa powiatowego⁷. Nadzór nad pracą ww. wydziału, z wyjątkiem zadań przypisanych do stanowiska geologa powiatowego, sprawował Wicestarosta, natomiast nadzór nad pracą geologa powiatowego – bezpośrednio Starosta.

Do zakresu czynności naczelnik wydziału (dalej: „naczelnik”) nie przypisano zadań z zakresu geologii.

Starosta wyjaśniła, że geolog powiatowy nie podlegał naczelnikowi, lecz bezpośrednio staroście. Wyjaśniła, że zadania naczelnika w zakresie geologii ograniczały się do bieżącego przyjmowania korespondencji, przekazywania geologowi dokumentów z zakresu geologii i rekultywacji, a w ramach nadzoru – do weryfikacji dokumentów przygotowanych przez geologa, a następnie ich przygotowywania do podpisu i wysyłki.

(akta kontroli str. 21-104, 152-154)

Starosta Kościerski w przedłożonych Zarządowi czterech projektach uchwał w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie i w wydanych na podstawie przyjętych w brzmieniu tych projektów Uchwał dwóch zarządzeniach w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kościerzynie⁸ przypisał wydziałowi zadania polegające na:

- przyjmowaniu zawiadomień dotyczących wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osób fizycznych bez konieczności uzyskania koncesji oraz ustalenie opłat podwyższonych w przypadku stwierdzenia naruszeń, oraz
- ustaleniu opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji lub zatwierdzonego projektu robót geologicznych,

które, zgodnie z art. 4 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 140 ust. 2 pgg, są zadaniami organów nadzoru górniczego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 21-104)

1.5. Byli geolog i geolog odpowiedzialni za monitorowanie udzielonych koncesji oraz działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalin posiadali kierunkowe wykształcenie i wymagane doświadczenie zawodowe, nie podnosili swoich kompetencji poprzez udział w kursach i szkoleniach finansowanych przez Starostwo.

(akta kontroli str. 105-151)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie opracowano i nie wdrożono pisemnych procedur dotyczących wydawania koncesji, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego. W BIP na stronie podmiotowej

⁶ Uchwała nr 51/210/2018 Zarządu Powiatu Kościerskiego z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Uchwała nr 102/37/2018 Zarządu Powiatu Kościerskiego z dnia 30 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Uchwała nr 63/127/2021 Zarządu Powiatu Kościerskiego z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Uchwała nr 22/174/2022 Zarządu Powiatu Kościerskiego z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie.

⁷ Zarządzenie nr 2/2018 Starosty Kościerskiego z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Zarządzenie nr 25/2021 z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Zarządzenie nr 6/2022 z dnia 2 lutego 2022 r. w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kościerzynie.

⁸ Zarządzenie nr 25/2021 z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Zarządzenie nr 6/2022 z dnia 2 lutego 2022 r. w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kościerzynie.

Starostwa, zamieszczono wzór wniosku oraz informacje o wymaganych dokumentach, które zobowiązany był przedłożyć przedsiębiorca ubiegający się o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.

Geolog wyjaśnił, że brak pisemnych procedur w ww. zakresie nie stanowił przeszkody w realizacji tych zadań. Znajomość przepisów prawnych umożliwiła sprawowanie nadzoru geologicznego i przeprowadzanie kontroli. Ze względu jednak na okres pandemiczny, zalecenia dotyczące ograniczenia kontaktów osobistych i obawa o swoje zdrowie oraz konieczność wdrożenia się w sprawy bieżące po objęciu stanowiska geologa powiatowego, spowodowały odłożenie w czasie kontroli warunków udzielonych koncesji.

(akta kontroli str. 251-254)

Jak wyjaśniła Starosta, procedura rozumiana jako ustalony sposób prowadzenia działań nie została w Starostwie wprowadzona w formie pisemnej. Realizowanie zadań będących w kompetencji organu administracji geologicznej jakim jest starosta, w tym zadań związanych z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji i sprawowaniem nadzoru geologicznego, odbywało się w sposób określony przez obowiązujące przepisy prawa, przede wszystkim w oparciu o ustawę pgg oraz ustawę Prawo przedsiębiorców. Obie ustawy w sposób szczegółowy określały sposób postępowania zarówno w przypadku przeprowadzania kontroli, jak i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 255-259)

1.7. W okresie objętym kontrolą geolog powiatowy miał do dyspozycji aparat cyfrowy⁹ i samochód służbowy¹⁰.

Geolog powiatowy wyjaśnił, że w badanym okresie nie zgłaszał Staroście potrzeb związanych z koniecznością wyposażenia w profesjonalny sprzęt pomiarowy, gdyż nie planował przeprowadzania kontroli warunków udzielonych koncesji, ani nie miał informacji o miejscach nielegalnego wydobywania kopalin.

(akta kontroli str. 162-166, 251-254)

Starosta wyjaśniła, że geolog powiatowy nie zwracał się o wyrażenie zgody na zakup sprzętu lub narzędzi technicznych, informatycznych oraz instrumentów pomiarowych wspomagających realizację zadań kontrolnych. W przypadku konieczności wykonania pomiarów geodezyjnych wyrobiska była możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia pracowników Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa oraz ze sprzętu będącego na wyposażeniu tego wydziału. Dysponował on polowym urządzeniem przenośnym¹¹ umożliwiającym wykonanie wszystkich niezbędnych pomiarów geodezyjnych. Wyjaśniła, że przy tak małej liczbie prowadzonych spraw związanych z udzielaniem koncesji na wydobywanie kopalin i biorąc pod uwagę fakt, że funkcjonujące na podstawie wydanych przez Starostę koncesji zakłady jako zakłady górnicze podlegały dodatkowo nadzorowi i kontroli organu nadzoru górniczego, zakup dodatkowego sprzętu byłby ekonomicznie nieuzasadniony.

(akta kontroli str. 255-259)

1.8. W latach 2019-2023 (do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 maja 2023 r.) uprawnione organy nie przeprowadzały w Starostwie kontroli i audytów w zakresie

⁹ Nr inwentarzowy: IV-5-17.

¹⁰ Nr inwentarzowy: 7-74-741-001.

¹¹ Nr inwentarzowy: 5-515-02-1, w latach 2019-2013 (do 4 maja) Starostwo nie ponosiło kosztów na przeglądy i konserwację sprzętu.

udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz sprawowania nadzoru geologicznego .

(akta kontroli str. 167-173)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przygotowanych w Starostwie projektach uchwał Zarządu Powiatu Kościerskiego w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, wśród zadań wydziału w zakresie geologii, przewidziano:

- przyjmowanie zawiadomień dotyczących wydobywania piasków i żwirów, przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osób fizycznych bez konieczności uzyskania koncesji oraz ustaleniu opłat podwyższonych w przypadku stwierdzenia naruszeń,
- ustalanie opłaty podwyższonej za wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji lub zatwierdzonego projektu robót geologicznych,

które, zgodnie z odpowiednio art. 4 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 140 ust. 2 pgg były zadaniami organów nadzoru górniczego.

Skutkiem powyższego, Starosta wydała zarządzenia w sprawie określenia podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa, w których powieliła ww. zapisy, a ponadto, osobom pełniącym kolejno funkcję geologa powiatowego zlecano wykonanie ww. zadań, których realizacja wykraczała poza kompetencje Starosty.

(akta kontroli str. 33-151, 296-304)

Z wyjaśnień starszego specjalisty ds. kadr, odpowiedzialnej za opracowywanie i aktualizację regulaminów wewnętrznych w Starostwie, która opracowywała projekty ww. uchwał wynikało, że w przygotowanych projektach nie dokonano aktualizacji zadań wydziału w zakresie geologii, ponieważ naczelnik ani geolog powiatowy nie zgłosili konieczności zmiany zakresu zadań wymienionych w przedmiotowych dokumentach.

Naczelnik odpowiedzialna za zgłoszenie konieczności zmiany zakresu zadań kierowanego wydziału wyjaśniła m.in., że nie pamiętała okoliczności, które sprawiły, że przy kolejnych aktualizacjach regulaminów nie wykreślono tych zadań, a powodem tego mogło być przeoczenie.

Starosta, która przedłożyła Zarządowi cztery projekty ww. uchwał wyjaśniła m.in., że zadania, które należały wcześniej do starosty, jako organu administracji geologicznej, a po zmianie przepisów zostały przypisane organom nadzoru górniczego, nie zostały wykreślone z regulaminu organizacyjnego oraz z zarządzenia dotyczącego podziału zadań oraz wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych starostwa w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 174-179, 247-250, 296-304)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że zawarcie w projektach uchwał w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kościerzynie zadań wydziału, których realizacja należała do organów nadzoru górniczego, było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji przypisano wydziałowi i wyodrębnionemu w jego strukturze stanowisku geologa powiatowego. Jednak w dokumentach organizacyjnych Starostwa wśród zadań przypisanych temu wydziałowi oraz stanowisku, wymieniono dwa zadania nienależące do kompetencji Starosty. Realizację ww. zadań powierzano kolejno osobom, posiadającym kierunkowe

wykształcenie i niezbędne doświadczenie zawodowe Zapewniono również dostępność niezbędnego wyposażenia pomiarowego.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie opracowano i nie wdrożono pisemnych procedur dotyczących wydawania koncesji, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz nadzoru geologicznego. na stronie podmiotowej Starostwa w BIP w całym okresie objętym kontrolą udostępniano wzór wniosku oraz informacje o wymaganych dokumentach, które zobowiązany był przedłożyć przedsiębiorca ubiegający się o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie trzy decyzje w sprawach związanych z koncesjami na wydobywanie kopalin (po jednej – w sprawie udzielenia koncesji, o zmianie koncesji i o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji).

Badanie tych decyzji wykazało, że:

- jedna decyzja¹² została przekazana do PIG do PIG z 62 - dniowym opóźnieniem, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- dwie decyzje¹³ dotyczące złoża Karsin I wpłynęły do ww. organu w dniu 5 października 2020 r., przy czym stały się ostateczne w dniu 20 października 2020 r., a więc wpłynęły do PIG 15 dni przed terminem ostateczności.

PIG zawiadomił Starostę o wykreśleniu z rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla obszaru górniczego złoża pismem z dnia 6 listopada 2020 r., oraz o dokonaniu wpisu do rejestru złoża pismem z dnia 3 marca 2021 r.

(akta kontroli str.183-224, 284-287)

2.2. Mimo obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁴, w Starostwie nie opracowano, nie wdrożono i nie zamieszczono w BIP na stronie podmiotowej Starostwa, ogólnego schematu procedur kontroli, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 284-287)

2.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie określono sposobu prowadzenia analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności, na potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli dotyczących wypełniania warunków udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 296-304)

2.4 W okresie objętym kontrolą, pracownicy Starostwa nie przeprowadzali kontroli dotyczących prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji. W Starostwie nie typowano do kontroli przedsiębiorców ponieważ nie sporządzano analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez nich prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności, nie sporządzano planów kontroli. Starosta nie zapewnił warunków organizacyjnych do przeprowadzania kontroli, ponieważ osoby zajmujące kolejno stanowisko geologa nie spełniały warunku określonego w art. 154 ust. 3 pgg, tj. nie były pracownikami Starostwa.

¹² Nr OŚ.6522.1.2.2019 z dnia 25 marca 2020 r.

¹³ Nr OŚ.6522.1.1.2019 z dnia 30 września 2020 r. i nr OŚ.6522.1.2.2019 z 30 września 2020 r.

¹⁴ Dz. U. z 2023 poz. 221.

Ponadto, wydział, któremu również powierzono zadanie w tym zakresie i w którego strukturze funkcjonowało stanowisko geologia powiatowego, jak wyjaśniła naczelnik, był zbyt obciążony zadaniami i nie dysponował pracownikami o odpowiednich umiejętnościach do przeprowadzania takich kontroli.

W 2023 r. OUG przeprowadził kontrole¹⁵ w sześciu obszarach górniczych, w wyniku trzech z nich ustalił nieprawidłowości dot. naruszenia warunków określonych w dwóch koncesjach, polegające na:

- wydobywaniu kopaliny poza obszarem górniczym (trzy kontrole),
- przekroczeniu dopuszczalnego kąta nachylenia skarpy końcowej (jedna),
- niewyznaczeniu pasów ochronnych lub przekroczeniu pasa ochronnego (dwie),
- braku odsunięcia podstawy zwałowiska od górnej krawędzi wyrobiska (jedna).

O naruszeniach warunków określonych w koncesjach na wydobywanie kopaliny zawiadomił Starostę w pismach z dnia 23 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 225-226, 235-236, 247-250, 255-259, 280-295)

2.5. W okresie objętym kontrolą weryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą w oparciu o udzieloną koncesję, wydobywali kopalinę w granicach wyznaczonego obszaru górniczego.

Z wyjaśnień naczelnik wynikało, że bieżąca weryfikacja prowadzona była przez geologa powiatowego.

Były geolog wyjaśnił, że weryfikacja odbywała się wyłącznie na bieżąco na podstawie składanych informacji dotyczących opłat oraz informacji o zmianie zasobów złoża, natomiast samo wydobywanie fizyczne kopaliny w granicach obszarów górniczych nie było weryfikowane w terenie.

(akta kontroli str. 247-250, 364)

2.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie naliczono opłaty dodatkowej ponieważ jak wyjaśniła Starosta nie prowadzono w tym okresie kontroli, które pozwalałyby stwierdzić przypadki rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji.

(akta kontroli str. 311)

2.7. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydał decyzji na podstawie art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne.

(akta kontroli str. 183)

2.8. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji powodujących zaprzestanie lub wstrzymanie wydobywania kopaliny.

W latach 2019-2023 (do 11 maja) wygasły dwie koncesje¹⁶ (jedna w 2019 r., jedna w 2022 r.), w jednym przypadku Starosta decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji w związku z upływem czasu, na jaki została udzielona. Decyzję wydano 345 dni po upływie ww. terminu, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku drugiej decyzji, w przypadku której termin, na jaki została udzielona upłynął 19.11.2022 r., przedsiębiorca złożył 18.11.2022 r. wniosek o zmianę koncesji polegającą na jej przedłużeniu o okres 5 lat, tj. do 19.11.2027 r. Wniosek zawierał braki formalne, co uniemożliwiło jego rozpatrzenie w terminie obowiązywania koncesji. Uzpełniona dokumentacja została złożona do Starostwa 07.04.2023 r.

¹⁵ Zlecone przez NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

¹⁶ Decyzja nr OŚ.7511-1(7)/09 z 20.10.2009, wygasła 21.10.2019, decyzja nr OŚ.6522.2.2012 z dnia 20.11.2012 wygasła 19.11.2022.

Geolog wyjaśnił, że w celu uzupełnienia dokumentacji kilkakrotnie kontaktował się telefonicznie z wnioskodawcą, natomiast nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów.

(akta kontroli str.183)

W zakresie podejmowania działań w kierunku ustalenia czy w miejscu wyrobiska faktycznie zaprzestano prowadzenia działalności wydobywczej geolog wyjaśnił, że w przypadku dwóch miejsc, w których wygasły koncesje weryfikował czy zaprzestano wydobycia za pomocą ortofotomapy, oraz podczas wizji przy okazji realizacji innych oględzin prowadzonych w terenie. Z braku czasu czynności te nie zostały utrwalone ani udokumentowane.

(akta kontroli str. 312-338)

2.9. W Starostwie nie egzekwowano wywiązywanie się przez przedsiębiorców z obowiązku składania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny (dalej: „informacje Z-2”). Złożone dokumenty analizowano.

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

- przedsiębiorcy złożyli łącznie 14 z 17 wymaganych informacji Z-2;
- w latach 2019, 2021 i 2022 r. łącznie pięć informacji Z-2 złożono po terminie określonym w art. 101 ust. 8 pgg (jedna, dwie i dwie);
- w przypadku niezłożenia informacji Z-2 w Starostwie nie wzywano, w drodze postanowienia, przedsiębiorców do usunięcia naruszeń, na podstawie art. 37 ust. 1 pgg, co opisano 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 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- wszystkie objęte badaniem informacje Z-2 zostały złożone na obowiązującym formularzu, którego wzór został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 31 października 2019 r. oraz w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r.;
- sześć z 14 informacji Z-2 nie zostało wypełnione kompletnie i/lub zgodnie z wymogami określonymi odpowiednio w ww. rozporządzeniach. We wszystkich przypadkach dotyczyło to niewskazania nr NIP przedsiębiorcy;
- dane dotyczące rocznego wydobycia kopaliny w czterech informacjach Z-2 nie korespondowały z danymi w tym zakresie zawartymi w ośmiu półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobyta kopalinę, o których mowa w art. 137 pgg (dalej: „informacja półroczna”).

Jak wyjaśnił Geolog, w trzech przypadkach przedsiębiorca wskazał również straty eksploatacyjne (straty wynikały ze słabego rozpoznania złoża przerostów w spagu złoża materiałem innym niż piasek), co pomniejszyło ilość wydobycia faktycznie zgłaszanego w informacji dotyczącej opłaty za wydobyta kopalinę dlatego wyniki sumowania ilości kopaliny w I i II półroczu różniły się od podanych w Informacji Z-2. Kopalina w tym wypadku podlegającą opłacie był piasek wydobyty w podanej ilości (nie wliczając strat eksploatacyjnych). W jednym przypadku dotyczącym informacji Z-2 za 2022 r. w złożu w trakcie eksploatacji w wyniku lepszego rozpoznania geologicznego, dokonano przebiegi kopaliny oraz poza granicami złoża i wyeksploatowano dodatkowo 0,6 tys. ton. Wobec powyższego przedsiębiorca zaliczył tą wielkość do przyrostu kopaliny i naliczył korektą wysokość opłaty.

Mając powyższe na względzie geolog dodał, że złożeniu wyjaśnień przez przedsiębiorcę zostanie wydana stosowna decyzja zgodnie z art. 138 Prawa geologicznego.

(akta kontroli str. 339-342, 379-405)

2.10 W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie opracowano pisemnych procedur monitorowania obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i wypełniania obowiązku informacyjnego w tym zakresie.

Geolog wyjaśnił, że weryfikował czy razem z informacją półroczną przedsiębiorcy składali potwierdzenia dokonania opłaty eksploatacyjnej, a w razie jej braku, wzywał telefonicznie przedsiębiorców do złożenia półrocznej informacji wraz z potwierdzeniami wniesionych opłat.

(akta kontroli str. 305-310)

Badanie badaniem objęto 33 informacje półroczne złożone przez przedsiębiorców dla pięciu złóż na których prowadzono wydobywanie kopalin oraz dwie korekty złożonych wcześniej informacji. W wyniku badania stwierdzono, że:

- 23 (70%) informacji półrocznych złożone zostało w terminie, o którym mowa w art. 137 ust. 2 pgg, pozostałe 10 informacji złożono od jednego do 56 dni po tym terminie;
- przedsiębiorcy, którzy nie złożyli informacji półrocznych w terminie, byli wzywani telefonicznie, te działania były skuteczne i przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku informacyjnego;
- w 24 przypadkach, potwierdzenia wpłat były zgodne z wartością deklarowaną w półrocznej informacji, w sześciu przypadkach złożona informacja wskazywała na brak wydobywania, w jednym wpłata była wyższa o 9,97 zł, na potwierdzeniu przelewu opisano ją jako niedopłatę za 2018 r., w jednym przypadku do informacji nie załączono potwierdzenia wpłat, w jednym naliczona opłata była niższa niż 300 zł, przedsiębiorca uiszczył tylko część należną Gminie;
- w wyniku złożenia dwóch korekt dot. wydobywania piasku jako kopaliny głównej oraz jako kopaliny towarzyszącej, dane dotyczące rocznego wydobywania kopalin w informacji Z-2 złożonych przez przedsiębiorcę nie korespondowały z danymi zawartymi w dwóch półrocznych informacjach dotyczących opłaty za wydobywanie kopalinę z uwzględnieniem dwóch korekt złożonych dnia 29 marca 2023 r.,
- w przypadku jednej¹⁷ z dwóch złożonych korekt dotyczącej II półrocza 2022 r. wydobywanie kopaliny towarzyszącej w ilości 17,5 tys. ton, mimo iż potwierdzenia wpłaty były zgodne kwotą wynikającą z korekty, jednak przedsiębiorca obliczył należność wg stawki 0,35 zł/t, podczas gdy stawka obowiązująca w tym przypadku wynosiła jest 0,345 zł/t, w drugim przypadku kwoty były zgodne z naliczoną należnością;
- z informacji półrocznych złożonych przez jednego przedsiębiorcę wynikało, że przedsiębiorca trwale zaprzestał wykonywania działalności (brak wydobywania kopaliny w latach 2020-2022) określonej w koncesji OŚGWLIR.I.7511-2d/02/03 z 17.06.2003 zmienionej decyzją nr OŚ.7511-2d/02/03/08 z 29.12.2008 oraz nr OŚ.7511-2d(4)/02/10 z 29.10.2010, mimo powyższego w Starostwie nie wezwano przedsiębiorcy, w drodze

¹⁷ Korekty zostały złożone w wyniku sporządzenia operatu ewidencyjnego zmian w zasobach złoża piasku „Karsin I”.

postanowienia, do usunięcia naruszeń, na podstawie art. 37 ust. 1 pgg, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 365-366, 379-405)

2.11. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie wydawano decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej.

W trakcie trwania kontroli jeden przedsiębiorca przesłał brakujące potwierdzenia wpłat, które zostały wniesione w 2019 r., jednak nie zostały przekazane do Starostwa.

W drugim przypadku, z informacji półrocznej wynikało, że całkowita należność za wydobytą kopalinę wyniosła 241,80 zł zatem zgodnie z art. 137 ust. 4 pierwsze zdanie, jeżeli wysokość opłaty należnej za okres rozliczeniowy nie przekracza 300 zł, obowiązek jej zapłaty nie powstał.

(akta kontroli str.183, 370-378, 406-450)

2.12. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące eksploatacji kopalin, w tym eksploatacji nielegalnej.

(akta kontroli str. 237- 246)

2.13. W sprawie działań podejmowanych w Starostwie z własnej inicjatywy w celu uzyskania informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin, Starosta wyjaśniła, że pracownicy wydziału podczas wykonywania zadań w terenie zwracali uwagę na możliwe przypadki nielegalnej eksploatacji kopalin. Ponadto Starostwo współpracowało z Państwowym Gospodarstwem Leśnym „Lasy Państwowe” oraz z Państwową Strażą Pożarną. W okresie objętym kontrolą pracownicy tych służb nie zgłaszali takich przypadków.

(akta kontroli str. 252-279)

2.14. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęła jedna informacja z OUG¹⁸ w Gdańsku, dotycząca nielegalnej eksploatacji kopalin, wobec tego nie przekazywano informacji do organów nadzoru górniczego i właściwych organów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawie o wykroczenia lub ściganie przestępstw.

(akta kontroli str. 252-279)

2.15. W okresie objętym kontrolą Starosta nie podejmowała działań informacyjnych ani edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin. Z wyjaśnień Starosty wynikało, że nie zachodziła taka potrzeba, ze względu na nieliczne stwierdzone przypadki wydobywania kopalin bez koncesji na terenie powiatu kościerskiego w całym okresie funkcjonowania powiatu.

(akta kontroli str. 255-279)

2.16. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie zawarło z innymi organami i instytucjami umów lub porozumień w zakresie współpracy dotyczącej wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

Jednakże w 2009 r. zawarto porozumienia z pięcioma¹⁹ Nadleśnictwami z terenu powiatu kościerskiego, których przedmiotem było prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w imieniu Starosty. Jak wyjaśniła Starosta, w ramach tej współpracy, jak również współpracy z Państwową Strażą Pożarną, pracownicy tych służb, którzy wykonywali pracę terenową, mieli zgłaszać przypadki prac ziemnych, które mogły wskazywać na prowadzenie nielegalnego wydobycia piasku lub żwiru.

(akta kontroli str. 255-279)

¹⁸ Pismo z dnia 22 marca 2023 r.

¹⁹ Porozumienia obowiązywały od 1 stycznia 2009 r. i zostały zawarte z Nadleśnictwami: Kościerzyna, Lipusz, Kaliska, Kartuzy i Starogard.

2.17. Starosta wyjaśniła, że zidentyfikowanym utrudnieniem związanym ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopaliny jest to, że na rynku pracy brakuje osób posiadających odpowiednie wykształcenie i staż pracy umożliwiające zatrudnienie na stanowisku geologa powiatowego, a niewielka liczba spraw z zakresu geologii prowadzonych w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie powoduje, że nie ma możliwości utworzenia pełnego etatu dla geologa powiatowego. Powyższe skutkuje koniecznością zatrudnienia osoby, która wykonuje pracę w innym miejscu, poza terenem powiatu kościerskiego. Pewną przeszkodą jest również brak na północy kraju uczelni kształcących na kierunkach związanych z geologią, co utrudnia ewentualne doksztalcenie osób obecnie zatrudnionych w starostwie.

(akta kontroli str. 255-259)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jedna z trzech objętych badaniem decyzji²⁰, wydanych w okresie objętym kontrolą została przekazana do PIG po upływie 62²¹ dni, od dnia w którym stała się ostateczna²² tj. z naruszeniem terminu wskazanego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru obszarów górniczych, zgodnie z którym organ koncesyjny przekazuje PIG, kopie decyzji o udzieleniu koncesji, a jeżeli zostały wydane: decyzje o zmianie koncesji, decyzji o cofnięciu albo stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji, w terminie 14 dni od dnia, w którym stały się one ostateczne.

(akta kontroli str. 194- 208, 284-287)

Z wyjaśnień byłego geologa powiatowego, który przekazał do PIG, decyzję²³ z dnia 25 marca 2020 r., wynikało że ze względu na odległy czas realizacji tego zadania, nie pamięta przyczyn przekazania decyzji właściwemu organowi prowadzącemu rejestr obszarów górniczych po upływie 62 dni od daty jej uprawomocnienia. W tym okresie wykonywała pracę w Starostwie tylko przez jeden dzień w tygodniu.

(akta kontroli str. 247-250)

NIK wskazuje, że w ww. przepisie nie przewidziano żadnych wyjątków dla terminowego przekazywania decyzji.

2. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zamieszczono w BIP na stronie podmiotowej Starostwa ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 47 ust.3 ustawy Prawo przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 284-287, 296-304)

Jak wyjaśniła Starosta, w Starostwie nie opracowano i nie wdrożono procedur kontroli przedsiębiorców, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli planowanych.

(akta kontroli str. 284-287)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia stwierdzonej nieprawidłowości. Przepis art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców nie przewiduje wyjątków w tym zakresie, nie uzależnia również wykonania obowiązku w tym zakresie od przeprowadzania kontroli planowych.

²⁰ Decyzja nr OŚ.6522.1.2.2019 z dnia 25 marca 2020 r. dotycząca złoża Karsin I.

²¹ Została przekazana pismem nr OŚ.6522.1.3.2019 z dnia 30 czerwca 2020 r.

²² Decyzja stała się ostateczna w dniu 29 kwietnia 2020 r.

²³ Nr OŚ.6522.1.2.2019.

3. Starosta, wbrew art. 47 ust 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, nie określiła sposobu przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności w zakresie wydobywania kopalin.

(akta kontroli str. 225-226, 280-287, 302)

Starosta wyjaśniła, że sposobu przeprowadzania analiz nie określono, a ponadto, że nie przeprowadzono takich analiz z powodu nieplanowania przeprowadzania kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str.284-287, 296-301)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie uzasadniają niezgodnego z przepisami obowiązującego prawa nieokreślenia sposobu przeprowadzania analiz. Ponadto należy wskazać, że w wyniku trzech z sześciu przeprowadzonych przez OUG na zlecenie NIK kontroli stwierdzono wydobywanie kopaliny na terenie objętym własnością miejscową Starosty jako organu administracji geologicznej, co świadczy o potrzebie podejmowania skutecznych działań w tym zakresie.

4. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji z uwagi na upływ czasu, na jaki została udzielona (21 październik 2019), po upływie 345 dni od upływu terminu, na jaki została wydana.

(akta kontroli str. 313-321)

Były geolog odpowiedzialny za przygotowanie projektu decyzji wyjaśnił, że nie pamiętała okoliczności tej sprawy.

(akta kontroli str. 247-250)

Jak wyjaśniła Starosta odpowiedzialna za wydanie ww. decyzji, przyczynami opóźnienia, były: wprowadzony w marcu 2020 r. stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz zmiana osoby na stanowisku geologa, która miała miejsce w sierpniu 2020 r.

(akta kontroli str. 344-349)

Powyższe działanie w ocenie NIK było nierzetelne.

5. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie podejmowano działań w kierunku ustalenia, czy związku z wygaśnięciem dwóch koncesji w miejscu wyrobiska faktycznie zaprzestano prowadzenia działalności wydobywczej.

(akta kontroli str. 305-310, 364)

Z wyjaśnień geologa odpowiedzialnego za realizację tego zadania wynikało m.in., że było to wynikiem wykonywania innych czynności służbowych oraz braku czasu.

(akta kontroli str. 350-352)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że w wyniku jednej z sześciu kontroli przeprowadzonych przez OUG na zlecenie NIK, dotyczącej złoża, na którym koncesja wygasła 19.11.2022 r., stwierdzono wydobywanie kopaliny na terenie objętym własnością miejscową Starosty jako organu administracji geologicznej, świadczy, w ocenie NIK, o potrzebie podejmowania działań w tym zakresie.

Brak działań we wskazanym zakresie należy uznać jako nierzetelne

6. Mimo nieprzedłożenia przez przedsiębiorców trzech informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz przedłożenia pięciu informacji po upływie terminu określonego w art. 101 ust. 8 ww. pgg Starosta nie zawiadomił organu właściwego w sprawach o wykroczenia o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 183 pgg. Stosownie do art. 183 ustawy Prawo geologiczne, kto nie dopełnia

ciężących na nim obowiązków w zakresie m.in. przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, podlega karze grzywny.

(akta kontroli str. 359-360, 379-405)

Starosta wyjaśniła, że nie przekazywała zawiadomień o niedopełnieniu przez przedsiębiorców, którzy nie dopełniali obowiązku przedłożenia informacji Z-2 w określonym terminie, właściwym organom. Powodem była m.in. brak czasu i ilość zadań, którymi obciążony był geolog w ramach zawartej ze Starostwem umowy. Ponadto zaznaczyła, że art. 183 pgg nie określa terminu w jakim organ powinien przesłać zgłoszenie do organu właściwego w sprawach o wykroczenia.

(akta kontroli str. 359-363)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 304 § 2 kpk 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, nie do zawiadamiającego. Jednocześnie zwłoka w przekazaniu zawiadomienia stwarza ryzyko przedawnienia karalności czynu.

7. Starosta nie wezwał przedsiębiorców do usunięcia naruszeń art. 101 ust. 8 pgg polegających na nieprzedłożeniu trzech informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz przedłożeniu pięciu informacji po upływie obowiązującego terminu, przez co naruszył art. 101 ust. 8 pgg zobowiązujący organ koncesyjny do wezwania przedsiębiorcy w drodze postanowienia, do usunięcia naruszeń. Starosta wyjaśnił, że telefonicznie wezwano przedsiębiorców do złożenia takich informacji zostały one złożone w późniejszym terminie. Wobec powyższego nie przesłano zawiadomienia o niedopełnieniu przez przedsiębiorcę obowiązku wynikającego z art. 101 ust 8 Prawa geologicznego i górniczego.

(akta kontroli str. 305-310)

Wyjaśnienia Starosty nie zawierają uzasadnienia stwierdzonego naruszenia ustawowego obowiązku organu koncesyjnego, który dotyczy wezwania przedsiębiorcy w drodze postanowienia. Zaniechanie wezwania przedsiębiorców do wykonania obowiązku przekazania informacji o zmianach zasobów złóż skutkowało również 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.

8. Starosta nie wezwał przedsiębiorcy, który trwale zaprzestał wykonywania działalności określonej w koncesji, do usunięcia naruszeń, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 pgg zgodnie z którym w przypadku trwałego zaprzestania przez przedsiębiorcę wykonywania działalności określonej w koncesji, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń. Przedsiębiorca poinformował Starostę w dniu 30.07.2020 r. o zaprzestaniu wykonywania działalności określonej w koncesji²⁴, co potwierdzały dane zawarte w półrocznych informacjach składanych przez tego przedsiębiorcę (brak wydobycia kopaliny w II półroczu 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

(akta kontroli str. 365-367)

Starosta wyjaśniła że, informacja dotyczyła zawieszenia działalności, a nie trwałego jej zaprzestania. W tym stanie rzeczy nie widziała podstaw do wydania

²⁴ Nr OŚ.7511-2d(4)/02/10 z 29.10.2010 r.

postanowienia wzywającego do usunięcia naruszeń. Podaną informację o zawieszeniu działalności geolog weryfikował na podstawie ortofotomapy oraz oględzin przeprowadzonych na terenie kopalni podczas wyjazdów terenowych, które wykonywane były w związku z innymi prowadzonymi przez niego sprawami.

(akta kontroli str. 344-349)

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie w pełni skutecznie i nie zawsze prawidłowo identyfikowano i przeciwdziałano eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.

Badanie trzech decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że jedna została przekazana do PIG bez dochowania wymaganych terminów. W Starostwie nie opracowano i nie zamieszczono w BIP na stronie podmiotowej Starostwa ogólnego schematu procedur kontroli. Starosta nie określiła sposobu przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywanej przez nich działalności w zakresie wydobywania kopalni, i w Starostwie nie przeprowadzano takich analiz. Powyższe uniemożliwiało zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli w ww. podmiotach

Badanie dokumentacji przedsiębiorców zobowiązanych do przedłożenia uproszczonych informacji o zmianach zasobów złóż (pięć złóż) za lata 2019-2022, wykazało że weryfikowano przedkładane informacje. W trzech stwierdzonych przypadkach niewywiązania się przez przedsiębiorców z obowiązku ich złożenia, nie podjęto stosownych działań mających na celu ich wyegzekwowanie oraz nie zawiadamiano właściwych organów o niewywiązaniu się przez przedsiębiorców z tego obowiązku

Złożone informacje półroczne weryfikowano, a w przypadku wniesienia jednej opłaty w nieodpowiedniej wysokości, podjęto działania mające na celu wydanie decyzji określającej wysokość tej opłaty z zastosowaniem stawek obowiązujących w okresach rozliczeniowych, których opłaty dotyczyły. Ponadto, mimo zaprzestania przez przedsiębiorcę wykonywania działalności określonej w jednej koncesji Starosta nie wezwała w drodze postanowienia do usunięcia naruszeń. W przypadku jednej koncesji, decyzję stwierdzającą jej wygaśnięcie wydano dopiero po upływie 345 dni od upływu terminu, na jaki została wydana.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonać aktualizacji zarządzeń Starosty dotyczących zadań w zakresie geologii.
2. Terminowo przekazywać do PIG kopie wszystkich wydawanych decyzji dotyczących udzielonych koncesji.
3. Opracować i zamieścić w BIP na stronie podmiotowej Starostwa ogólny schemat procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
4. Opracować i wdrożyć zasady przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.
5. Podjąć działania w celu weryfikacji faktycznego wydobywania kopaliny w granicach obszaru górniczego.

6. Zawiadamiać organy ścigania o stwierdzeniu wydobywania kopalin ze złóż z naruszeniem obowiązków określonych w koncesji, a także o niedopełnieniu przez przedsiębiorców określonych w art.101 ust. 8 ustawy pgg, w zakresie przedkładania informacji o zmianach zasobów złóż.
7. Niezwłocznie wydawać decyzje o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji po upływie terminu, na który zostały udzielone.
8. Podejmować skuteczne i adekwatne działania w przypadkach określonych w art. 37 ust.1 pgg.
9. Podejmować skuteczne działania w celu wyegzekwowania wykonania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z art. 101 ust. 8 i z art.137 ust. 2 i 3 pgg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, 19 maja 2023 r.

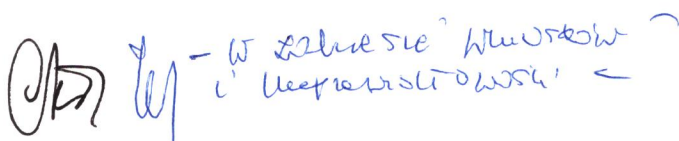
Kontrolerzy
Beata Smyk
Starszy inspektor kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

[imię i nazwisko]

2 up 
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
.....
Ewa Duszka
podpis

 - w zakresie wniosków i uwag <

LGD.410.006.04.2023

Gdańsk, dnia 05.05.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duszkę- 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 KOŚCIERZYNIE.

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

