



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.02.2023

Pani
Marzena Rabiasz
Okręgowy Urząd Górniczy
w Kielcach
ul. Wrzosowa 44
25-211 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy (dalej: OUG lub Urząd), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Rabiasz Dyrektor OUG w całym okresie objętym kontrolą.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.2. Realizacja zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Kinga Komenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/58/2023 z 17 lutego 2023 r.2. Łukasz Pieńkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/27/2023 z 17 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4, 5)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2023 w OUG realizowano zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków, jednak nie zawsze w prawidłowy sposób. Urząd inicjował i prowadził corocznie, począwszy od 2020 r., działania edukacyjne i informacyjne mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni.

W OUG zapewniono odpowiednie warunki organizacyjne do rzetelnej realizacji tych zadań: wdrożono stosowne zasady postępowania, dysponowano sprzętem pomiarowym, a zadania były wykonywane przez pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Zapewniono im możliwość udziału w szkoleniach i warsztatach związanych z wykonywaniem obowiązków. Istotnym problemem organizacyjnym okazała się fluktuacja kadrowa i zatrudnianie nowych pracowników, a tym samym zbyt niska liczba pracowników inspekcyjno-technicznych, co mogło być jedną z przyczyn wystąpienia nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK.

W każdym przypadku otrzymania informacji o podejrzeniu prowadzenia wydobywania kopalni bez wymaganej koncesji, w Urzędzie podejmowano działania mające na celu zweryfikowanie jej zasadności, a po potwierdzeniu nielegalnego wydobywania prowadzono postępowania dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ujawnienia w postanowieniach o dopuszczeniu dowodów danych osobowych osoby zgłaszającej do OUG informację o podejrzeniu wydobywania kopalni bez wymaganej koncesji oraz nieinformowanie, w każdym przypadku, strony postępowania o niezakończonym terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej: kpa).

W OUG nie zawsze rzetelnie weryfikowano otrzymywane zawiadomienia o zamiarze wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ (dalej: pgg).

Kontrole w zakładach górniczych dotyczące gospodarowania złożami kopalni realizowano w oparciu o ustanawiany corocznie plan kontroli, którego sporządzenie poprzedzone było analizami z uwzględnieniem prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności oraz zidentyfikowania obszarów, w których naruszenie przepisów jest największe. Z przeprowadzonych kontroli każdorazowo sporządzano protokół zawierający elementy, o których mowa w art. 152b ust. 2 pgg. Stwierdzono jednak, że w niektórych przypadkach pracownicy OUG nie zweryfikowali oraz nie wyegzekwowali wykonania nałożonych na przedsiębiorców obowiązków oraz nie informowali właściwego organu koncesyjnego o naruszeniu przez nich warunków koncesji.

Dyrektor OUG nie w każdym przypadku potwierdzenia przez Urząd wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalni ze złóż z naruszeniem warunków udzielonej koncesji, informowała organy właściwe w sprawach o wykroczenie. Dyrektor OUG również nie zawsze informowała organy właściwe w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organów ochrony środowiska właściwych w sprawie wydania decyzji lub wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją.

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Właściwość miejscowa OUG obejmuje obszar województwa łódzkiego i świętokrzyskiego oraz część obszaru województwa podkarpackiego, tj. powiat tarnobrzeski i miasto na prawach powiatu Tarnobrzeg⁶. Organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy OUG zostały określone w regulaminie organizacyjnym. Obowiązujący regulamin organizacyjny OUG został wprowadzony zarządzeniem nr 32 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych⁷. Poprzednio obowiązujące regulaminy organizacyjne były wprowadzane zarządzeniem Nr 21 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 13 lutego 2012 r.⁸. W OUG nie zostały wyodrębnione komórki organizacyjne.

(akta kontroli str. 6-11)

W okresie objętym kontrolą w OUG obowiązywały uregulowania wewnętrzne pn. *Metodyka prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących naliczania opłaty podwyższonej*⁹ (dalej: *Metodyka*), które określały zasady prowadzenia postępowania dotyczącego ustalenia opłaty podwyższonej w związku z prowadzeniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji. Dokumenty te były zaakceptowane i przekazane do stosowania przez Prezesa WUG¹⁰. Ponadto w OUG opracowano *Zasady i procedury wewnętrzne dotyczące przeprowadzania kontroli w zakładach górniczych oraz obiegu dokumentacji pokontrolnej*¹¹.

(akta kontroli str. 6-11, 39-66)

W latach 2019-2022 zadania dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni były realizowane przez średnio 13 pracowników OUG¹². W zakresach czynności tych pracowników wskazano zadania związane z nielegalnym wydobywaniem kopalni.

Wg stanu na 31 marca 2023 r. w OUG było pięć wakatów na stanowiskach inspekcyjno-technicznych o specjalnościach: geologicznej, mierniczej, ochrony środowiska, budowlanej, elektrycznej. W latach 2019-2023 (do 31 marca) przeprowadzono 27 naborów na różne stanowiska inspekcyjno-techniczne, w wyniku których nie zatrudniono pracowników.

(akta kontroli str. 26-32, 90)

⁵ 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.

⁶ Zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie określenia nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych oraz zniesienia Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach (Dz. U. poz. 525).

⁷ Dz. Urz. WUG z 2022 r. poz. 68.

⁸ Zarządzenie Nr 21 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 13 lutego 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego (Dz. Urz. WUG z 2021 r. poz. 122 ze zm.).

⁹ W latach 2019-2023 (do marca 2023) obowiązywały *Metodyki* przekazane do stosowania 24 listopada 2015 r., 14 lutego 2020 r. i 25 lipca 2022 r.

¹⁰ Wyższy Urząd Górniczy.

¹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące wersje tych zasad: z dnia 1 czerwca 2016 r., 1 września 2020 r., 2 stycznia 2023 r.

¹² Nie wliczono Dyrektora OUG, zastępców Dyrektora OUG i radcy prawnego.

Dyrektor OUG wyjaśniła: *Aktualnie obsadzonych jest 11 z 16 etatów inspekcyjno-technicznych, nie uwzględniając dwóch stanowisk kierowniczych. Taki stan zatrudnienia powoduje utrudnienia w realizacji zadań i obowiązków nałożonych na organ nadzoru górniczego i skutkuje koniecznością zwiększonego obciążenia zadaniami pozostałych pracowników. Trudności te powiększają się w przypadku trudnej do przewidzenia absencji chorobowej pracowników lub wynikającej z udzielonych urlopów. Mając na uwadze liczbę nadzorowanych zakładów górniczych na terenie województwa świętokrzyskiego, łódzkiego i powiatu tarnobrzesckiego w województwie podkarpackim (1074), liczbę załatwianych spraw administracyjnych, w tym prowadzenie trudnych i czasochłonnych postępowań w sprawie naliczenia podwyższonej opłaty za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji uważam, że pewnym wyjściem z sytuacji jest w pierwszej kolejności obsadzenie istniejących wakatów. Niestety prowadzone nabory często okazują się nieskuteczne z powodu braku kandydatów lub braku kandydatów spełniających wymogi opisu stanowiska lub rezygnacji kandydata z powodu niezadawalającej propozycji finansowej. Podkreślenia wymaga fakt, że w 2022 r. z powodu braku satysfakcji finansowej rozwiązało stosunek pracy pięcioro pracowników w specjalnościach: górniczej, mierniczej, ochrony środowiska oraz dwóch radców prawnych. W mojej ocenie dla zapewnienia sprawnej realizacji powierzonych zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru i kontroli nad zakładami górnictwem, a także w szczególności dot. naliczania podwyższonej opłaty za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji niezbędnym jest wzmocnienie zasobu kadrowego o dodatkowe trzy etaty w specjalnościach: górniczej, geologicznej i mierniczej, co z całą pewnością wpłynęłoby na optymalizację i poprawę skuteczności bieżącej pracy Urzędu.*

(akta kontroli str. 88-91)

2. Pracownicy OUG wykonujący zadania dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni mieli odpowiednie kwalifikacje. Ich wykształcenie i doświadczenie było związane z górnictwem, geologią lub geodezją.

W latach 2019-2022 niektórzy z pracowników Urzędu uczestniczyli w szkoleniach dotyczących postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z ustaleniem opłaty podwyższonej (pięć szkoleń) oraz w szkoleniach poświęconych obsłudze sprzętów i oprogramowania używanych podczas wykrywania nielegalnej eksploatacji (pięć szkoleń).

W 2019 r. w warsztatach dotyczących postępowania administracyjnego wzięły udział trzy osoby¹³, w szkoleniu dotyczącym odpowiedzialności kilku podmiotów – trzy osoby¹⁴, w szkoleniu z zakresu głównych problemów związanych z obsługą prawną urzędów górniczych – dwie osoby¹⁵. W 2022 r. dwoje pracowników odbyło szkolenie dotyczące stosowania technik dochodzeniowych, a Dyrektor OUG – szkolenie związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z ustaleniem opłaty podwyższonej. Najważniejsze zagadnienia ze szkoleń były przekazywane pozostałym pracownikom podczas narad wewnętrznych w Urzędzie. Dyrektor OUG wyjaśniła: *W tut. Urzędzie przyjęta jest praktyka szkoleń kaskadowych tj. po ukończeniu szkolenia, pracownik OUG uczestniczący w danym szkoleniu, szczegółowo przedstawia podczas narady w siedzibie OUG w Kielcach pozostałym pracownikom najważniejsze zagadnienia poruszone na warsztatach.*

(akta kontroli str. 26-33, 819-820)

¹³ W tym Dyrektor OUG.

¹⁴ W tym Dyrektor OUG i radca prawny.

¹⁵ W tym radca prawny.

Pracownicy realizujący zadania związane z nielegalną eksploatacją kopalin¹⁶ dostrzegali potrzebę cyklicznego poszerzania wiedzy i umiejętności w zakresie praktycznego zastosowania przepisów kpa i aktualnego orzecznictwa sądowego dotyczącego nielegalnego wydobycia kopalin.

(akta kontroli str. 72-86)

3. W OUG zapewniono sprzęt i oprogramowanie niezbędne do prowadzenia spraw związanych z nielegalną eksploatacją. Podczas wykonywania czynności pracownicy OUG używali odbiorników GPS, dalmierzy i echosondy. Korzystali także z pływającej platformy pomiarowej oraz oprogramowania C-Geo¹⁷. W sprawie dokonywania przeglądów technicznych sprzętu starszy inspektor Marcin Grabowski zatrudniony na stanowisku mierniczy-górnicy wyjaśnił: *Przepisy ustawy pgg wraz z przepisami wykonawczymi do tej ustawy nie nakładają obowiązku wykonywania weryfikacji poprawności otrzymywanych danych korekcyjnych w trakcie pomiarów GPS wykonywanych w trakcie czynności inspekcyjno-technicznych w kontrolowanych zakładach górniczych, a tym samym weryfikowania poprawności działania sprzętu GPS w trakcie pomiarów. Jednakże, bazując na posiadanej wiedzy i doświadczeniu zawodowym, każdorazowo w trakcie wykonywanych pomiarów GPS w ramach czynności inspekcyjno-technicznych OUG w Kielcach, przyjęto praktykę, że wykonywane są dwukrotnie pomiary kontrolne wybranego w terenie (dowolnego) punktu, celem zweryfikowania poprawności pomiaru GPS w czasie sesji pomiarowej. Wykonanie takiego dwukrotnego pomiaru kontrolnego wybranego punktu pozwala na zweryfikowanie dokładności i powtarzalności ich wykonania. Nie jest możliwym weryfikowanie otrzymywanych danych korekcyjnych ze stacji referencyjnych (bazowych) wchodzących w skład państwowego systemu odniesień przestrzennych. Poprawność i nieprzerwalność ich działania zapewnia zarządzający takimi stacjami. Przyjęte jest, że wykonywane pomiary GPS dają dokładność +/- 0,03 m w odniesieniu do państwowej osnowy geodezyjnej I klasy. System GPS został tak skonstruowany, że wykonanie wiarygodnego pomiaru jest możliwe dopiero po inicjalizacji (nawiązaniu się) odbiornika GPS z jedną z pobliskich stacji referencyjnych – wchodzących w skład państwowego systemu odniesień przestrzennych oraz osiągnięciu wymaganej dokładności wykonania pomiaru gwarantowanej przez system GPS. W przeciwnym wypadku urządzenie każdorazowo informuje operatora o tym, że GPS nie posiada precyzyjnego rozwiązania do określenia położenia mierzonego punktu. Bez osiągnięcia wymaganej dokładności pomiaru urządzenie nie wykona precyzyjnego pomiaru. Odzwierciedleniem osiąganych dokładności pomiarów jest raport generowany przez system, daje to możliwość kontrolowania dokładności wykonanych pomiarów i ewentualnego odrzucenia punktów, które nie spełniają oczekiwanych dokładności. Kolejnym elementem kontroli wykonanych pomiarów jest w niejednym przypadku korzystanie z danych udostępnianych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii np. ortofotomapa i numeryczny model terenu oraz dane z geoportali powiatowych, które wykonywane i opracowywane są w państwowym systemie odniesień przestrzennych. Zarówno ww. dane jak i pomiary wykonywane w trakcie czynności inspekcyjno-technicznych wykonywane są w państwowym systemie odniesień przestrzennych, co pozwala na wzajemną ich kontrolę jak i kontrolę poprawności (umiejszczenia-lokalizacji) wykonanych pomiarów, co za tym idzie poprawności działania wykorzystywanego sprzętu pomiarowego.*

(akta kontroli str. 22, 88-93, 1103-1104)

¹⁶ Próba: wyjaśnienia pięciu pracowników OUG wykonujących zadania związane z nielegalną eksploatacją kopalin.

¹⁷ Uniwersalne oprogramowanie wspomagające pracę geodetów, projektantów, specjalistów przetwarzających dane przestrzenne.

Podczas kontroli NIK¹⁸ do OUG przekazano opracowany w kwietniu 2023 r. przez WUG *Harmonogram przeglądów urządzeń kontrolno-pomiarowych*. Celem wprowadzenia tego dokumentu było *zapewnienie wysokiego poziomu wiarygodności pomiarów wykonywanych przy użyciu zestawów GPS/GNSS RTK, będących na wyposażeniu organów nadzoru górniczego*.

(akta kontroli str. 1095-1101)

Koszty poniesione na zakup sprzętu wykorzystywanego podczas prowadzenia spraw związanych z nielegalnym wydobyciem kopalin oraz związane z jego eksploatacją wyniosły: 41 680 zł w 2019 r.; 1794 zł w 2021 r. i 5879 zł w 2022 r. (w 2020 r. – nie ponoszono takich kosztów).

Dyrektor OUG wyjaśniła: (...) *wykorzystywany sprzęt (...) jest wystarczający i na dzień dzisiejszy nie widzę potrzeby dodatkowych zakupów*.

(akta kontroli str. 23-25, 88-93)

4. W latach 2019-2022 OUG był trzykrotnie kontrolowany przez WUG. Kontrole te nie dotyczyły bezpośrednio zadań związanych z przeciwdziałaniem i wykrywaniem nielegalnej eksploatacji kopalin. W tym samym okresie Urząd nie był objęty audytem wewnętrznym.

(akta kontroli str. 34-35)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w OUG zapewniono odpowiednie warunki organizacyjne dla realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalin. Zadania te były wykonywane przez pracowników posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie, zapewniono im również możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach i warsztatach. W OUG wystąpiły jednak problemy związane z fluktuacją kadrową i zatrudnieniem nowych pracowników, przez co pięć (31%) spośród 16 stanowisk inspekcyjno-technicznych było wolnych. Urząd dysponował sprzętem pomiarowym niezbędnym do realizacji zadań związanych z nielegalną eksploatacją.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.

2.1 Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2019-2023 (27 marca) na stronie internetowej BIP Urzędu¹⁹ nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli, o którym mowa w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁰. W styczniu 2023 r. na stronie BIP OUG zamieszczono dokument pn. *Ogólne zasady kontroli OUG w Kielcach*, który zawierał informacje o częstotliwości prowadzonych przez OUG kontroli różnych podmiotów. Zagadnienie to opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁸ 11 kwietnia 2023 r.

¹⁹ <https://wug.bip.info.pl/dokument.php?iddok=261&idmp=183&r=o>. (dostęp w dniu 16 marca 2023 r.).

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 221.

Z zapisów tego dokumentu wynikało, że stanowił on wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym organ kontroli zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

(akta kontroli str. 67-69, 88-93)

2. Zgodnie z *Zasadami i procedurami wewnętrznymi dotyczącymi przeprowadzania kontroli w zakładach górniczych oraz obiegu dokumentacji pokontrolnej*, kontrole prowadzone przez OUG w zakładach górniczych lub w innych podmiotach wszczynano na podstawie planu kontroli lub na polecenie kierownictwa. Plany kontroli na 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 rok stanowiły załącznik do planu pracy na dany rok kalendarzowy. W OUG sporządzanie planu kontroli poprzedzone było analizami dokonywanymi przez poszczególnych pracowników inspekcyjno-technicznych dokonywanymi w zakresie ich specjalności z uwzględnieniem prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności oraz zidentyfikowania obszarów, w których naruszenie przepisów jest największe. Na podstawie tych analiz pracownicy przedkładali kierownictwu OUG propozycje do planu kontroli. Zgodnie z opracowanymi *Zasadami*²¹, przy ustalaniu planu kontroli uwzględniano: strategię działania urzędów górniczych, skalę zagrożeń występujących w urzędach górniczych, wielkość wydobycia i liczbę zatrudnionych pracowników, datę ostatniej kontroli zakładu górniczego, wyniki ostatniej kontroli zakładu górniczego.

(akta kontroli str. 12-21, 94-515, 615-647)

3. W latach 2019-2022 OUG przeprowadził łącznie 219 kontroli planowych w zakresie gospodarki złożami kopalini, z czego 81 w 2019r., 42 w 2020 r., 37 w 2021 r. oraz 59 w 2022 r. W toku prowadzonych 92 kontroli w zakładach górniczych stwierdzone zostały nieprawidłowości, z czego w 27 zakładach dotyczyły one naruszenia warunków koncesji, a w 14²² naruszone zostały pionowe lub poziome granice wyznaczonego w koncesji obszaru górniczego.

(akta kontroli str. 516-530, 531-532, 533-537)

4. Pracownicy OUG przeprowadzający kontrole w zakładach górniczych, stosownie do art. 154 ust. 3 pgg posiadali, w każdym przypadku²³, stosowne upoważnienie do jej przeprowadzenia, zawierające m.in. wskazanie podstawy prawnej, imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do przeprowadzenia kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej, nazwę przedsiębiorcy objętego kontrolą, określenie zakresu przedmiotowego kontroli oraz wskazanie terminu prowadzenia kontroli. Wyjątek stanowiła jedna kontrola, w której pracownicy OUG realizowali czynności kontrolne w zakładzie górniczym poza terminem wskazanym w upoważnieniu. Czynności kontrolne były realizowane w dniach 25 marca, 4 i 8 kwietnia 2019 r. podczas gdy pracownicy zostali upoważnieni do przeprowadzenia kontroli jedynie w dniach 25 marca i 4 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 531-532, 538-557)

²¹ Wersja z 2 stycznia 2023 r. W wersji z 1 września 2020 r. przy ustalaniu planu kontroli należało uwzględnić: ustalenia strategii działania urzędów górniczych, skalę zagrożeń występujących w zakładach górniczych, datę ostatniej kontroli zakładu górniczego, wyniki ostatniej kontroli zakładu górniczego; w wersji z 1 czerwca 2016 r. – ustalenia strategii działania urzędów górniczych, zadania planu operacyjnego urzędów górniczych, skalę zagrożeń występujących w zakładach górniczych, wielkość wydobycia oraz obszar górniczego, datę ostatniej kontroli zakładu górniczego, wyniki ostatniej kontroli zakładu górniczego.

²² W dwóch z tych kontroli naruszenie dotyczyło wydobycia i zdejmowania nadkładu poza obszarem górniczym.

²³ Na podstawie próby kontrolnej (dobór celowy) 40 kontroli w zakresie gospodarki złożami zrealizowanych w zakładach górniczych w latach 2019-2022.

Dyrektor OUG wyjaśniła, m.in. że przyczyną zakończenia kontroli w dniu 8 kwietnia 2019 r., przez co uległa ona wydłużeniu o dodatkowy dzień, jest fakt, że zakres kontroli okazał się niemożliwy do zrealizowania w dniach 25 marca 2019 r. i 4 kwietnia 2019 r., czego tut. organ nie mógł wcześniej przewidzieć. Dyrektor OUG wskazała również, że upoważnienie zawierało wszystkie elementy przewidziane przepisem art. 49 pkt 7 Prawa przedsiębiorców i stanowiło podstawę do przeprowadzenia kontroli, a kontrolowany przedsiębiorca podpisał i przyjął protokół oraz nie wniósł zastrzeżeń do ustaleń w nim zawartych.

(akta kontroli str. 620)

NIK nie neguje potrzeby wydłużenia czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy, jednakże zwraca uwagę, że stosownie do art. 153 ust. 1 pgg wskazane w nim uprawnienia pracowników organów nadzoru górniczego przy wykonywaniu nadzoru i kontroli przysługują jedynie upoważnionym pracownikom. Ponadto zgodnie z art. 55 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, przedłużenie czasu trwania kontroli jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie, które to uzasadnienie doręcza się przedsiębiorcy.

Stosownie do art. 154b ust. 1 pgg, po każdej przeprowadzonej kontroli sporządzony został protokół kontroli, zawierający, zgodnie z art. 154b ust. 2 pgg, w szczególności:

- zakres przedmiotowy kontroli;
- dzień lub dni, w których przeprowadzono kontrolę;
- miejsce lub miejsca, w których przeprowadzono kontrolę;
- osoby biorące udział w kontroli ze strony kontrolującego i kontrolowanego, z określeniem, w jakim charakterze brały udział w kontroli;
- ustalenia kontroli;
- wykaz dowodów, zebranych w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 531-532)

5. Po przeprowadzonych kontrolach, w przypadku stwierdzenia naruszeń OUG stosował możliwe do wykorzystania środki pokontrolne. Spośród 40 kontroli objętych analizą w ramach próby kontrolnej, w odniesieniu do 29 z nich w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydane zostały łącznie 54 decyzje, w tym:

- 30 decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego, a w przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji udzielonej przez starostę - warunków dotyczących ruchu zakładu górniczego, określonych w tej koncesji;
- 10 decyzji w całości lub w części wstrzymujących ruch kontrolowanego zakładu (dziewięć decyzji) lub jego urządzeń (jedna decyzja), wraz z określeniem warunków wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzenia, w związku ze stwierdzeniem bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska;
- jedną decyzję nakazującą podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych;
- 13 decyzji nakazujących dokonanie określonych czynności, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego.

W wydawanych po przeprowadzonych kontrolach ww. decyzjach, w przypadku stwierdzenia naruszeń, pracownicy OUG informowali przedsiębiorców o konieczności przedłożenia do Urzędu informacji o ich wykonaniu. Przeważnie przedsiębiorcy wywiązywali się z tego obowiązku, jednak w przypadku 11 decyzji informacje takie nie wpłynęły do OUG lub podmioty kontrolowane poinformowały tylko o częściowym ich wykonaniu, a Urząd²⁴ nie weryfikował i nie wyegzekwował ich wykonania, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w związku ze stwierdzonymi uchybieniami pracownicy OUG:

- nałożyli na osoby odpowiedzialne za popełnione wykroczenie łącznie 16 grzywien w postaci mandatu karnego. W przypadku jednego²⁵ z tych mandatów karnych błędnie wskazano podstawę prawną popełnionego wykroczenia. Wskazany został art. 183 ust. 3 pkt 2 pgg, podczas gdy taki przepis nie istnieje. Dyrektor OUG wyjaśniła, że w przedmiotowym mandacie karnym prawidłowo określono popełnione wykroczenie, natomiast omyłkowo podano przepis art. 183 ust. 3 pkt 2 pgg, zamiast art. 184 ust. 3 pkt 2 lit. h;
- w dwóch przypadkach zastosowali inne środki oddziaływania wychowawczego (pouczenie i ostrzeżenie), o których mowa w art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁶;
- po 16 przeprowadzonych kontrolach wobec osób odpowiedzialnych skierowano również wnioski o ukaranie za popełnione wykroczenie do właściwego miejscowo sądu rejonowego. W ośmiu przypadkach²⁷ pomimo stwierdzenia naruszenia w prowadzonej działalności warunków udzielonej koncesji, nie informowano organów właściwych w sprawach o wykroczenia. Dyrektor OUG wyjaśniła, że organy te nie zostały poinformowane o stwierdzonych naruszeniach, z uwagi na przedawnienie wykroczenia już w trakcie prowadzenia kontroli w zakładzie (trzy sprawy²⁸) oraz braku możliwości ustalenia czasookresu stwierdzonych nieprawidłowości (dwie sprawy²⁹). Pozostałe trzy sprawy opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 533-537, 570-571, 610-614, 628-629)

W OUG w przypadku czterech³⁰ kontroli, w trakcie których stwierdzono m.in. prowadzenie wydobywania poza granicami obszaru górniczego wskazanymi w obowiązujących koncesjach, wydawano decyzje wstrzymujące ruch zakładu górniczego. W sześciu³¹ innych kontrolach zakładów górniczych, w których również stwierdzono takie uchybienie, decyzje wstrzymujące ruch zakładu górniczego nie były wydawane.

(akta kontroli str. 516-530, 533-537)

Dyrektor OUG wyjaśniła, że: *sytuacją upoważniającą organ nadzoru górniczego do wydania decyzji wstrzymującej ruch zakładu górniczego w całości lub części, jest zaistnienie bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników,*

²⁴ Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, tj. do 17 lutego 2023 r.

²⁵ Seria CZ Numer 21442631.

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.

²⁷ Kontrole nr: 43/2021, 39/2019, 17/2021, 18/2021, 50/2021, 64/2021, 92/2021 oraz 52/2022.

²⁸ Kontrole nr: 17/2021, 18/2021, 92/2021.

²⁹ Kontrole nr: 39/2019, 52/2022.

³⁰ Kontrole nr: 145/2022, 80/2019, 66/2020, 43/2021.

³¹ Kontrole nr: 8/2020, 64/2021, 18/2021, 115/2019, 93/2020, 82/2021.

bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska. Zagrożenie to musi mieć charakter realny, co nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia w decyzji m.in. na czym bezpośrednio zagrożenie polega.

(akta kontroli str. 628)

6. W przypadku 25 spośród 40 kontroli objętych analizą w ramach próby kontrolnej, w których stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na naruszeniu warunków koncesji, w 20 z nich o nieprawidłowościach został poinformowany właściwy organ koncesyjny, z czego w pięciu z tych spraw w terminie przekraczającym 30 dni licząc od dnia wydania decyzji. W przypadku pięciu kolejnych naruszeń nie informowano właściwego starosty lub marszałka województwa, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 533-537)

7. W okresie objętym kontrolą w OUG zostało wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej, w związku ze stwierdzeniem w toku realizowanej kontroli u jednego z przedsiębiorców³² prowadzenia wydobycia kopaliny bez ważnej koncesji. Postępowanie zakończyło się ustaleniem opłaty podwyższonej w wysokości 29 356 zł za wydobycie 1146,7 t piasku.

(akta kontroli str. 516-530, 687-688)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2023 (do 27 marca) na stronie internetowej BIP Urzędu nie zamieszczono ogólnego schematu procedur kontroli, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. W dniu 12 stycznia 2023 r. na stronie tej zamieszczono dokument pn. *Ogólne zasady kontroli OUG w Kielcach*, który zawierał jedynie informacje o częstotliwości prowadzonych przez OUG kontroli różnych podmiotów i nie stanowił ogólnego schematu procedur kontroli.

(akta kontroli str. 67-69)

Dyrektor OUG wyjaśniła: (...) *w latach 2019-2022 W BIP OUG nie został zamieszczony ogólny schemat procedur kontroli, ponieważ obsługa prawna Urzędu nie poinformowała mnie o takim wymogu, a było to w jej zakresie obowiązków.*

(akta kontroli str. 70-71)

Podczas kontroli NIK, w dniu 27 marca 2023 r. na stronie BIP Urzędu zamieszczono *Ogólny schemat procedur kontroli w organach nadzoru górniczego*, w związku z czym NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 88-93)

2. W przypadku pięciu³³ spośród 25 spraw kontroli zakładów górniczych, w toku których OUG stwierdził naruszenie warunków koncesji, nie informował o tym fakcie właściwego organu koncesyjnego, a w przypadku kolejnych pięciu spraw³⁴ przekazanie takiej informacji nastąpiło po upływie 30 dni od dnia wydania decyzji (w terminie od 53 do 107 dni od dnia wydania decyzji). Powyższe stanowiło naruszenie art. 173 ust. 2 pgg, zgodnie z którym organ

³² Nr kontroli 70/2020.

³³ Dotyczy kontroli Nr 64/2021, 66/2019, 39/2019, 80/2019, 25/2020.

³⁴ Dotyczy kontroli Nr 67/2022, 30/2019, 115/2019, 65/2022, 145/2022.

nadzoru geologicznego jest zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana z naruszeniem warunków koncesji.

(akta kontroli str. 533-537)

Dyrektor OUG w zakresie opóźnień w informowaniu organów koncesyjnych wyjaśniła, że Urząd zawiadamiał te organy o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji tak szybko jak to było możliwe, biorąc pod uwagę terminowość załatwiania spraw bieżących przez pracowników inspekcyjno-technicznych. Wyjaśniając fakt niepoinformowania organów, Dyrektor OUG wskazała, że w związku z wykonaniem przez przedsiębiorcę nałożonych obowiązków lub w uwagi na potwierdzenie, że obowiązki te były w trakcie realizacji odstąpiono od informowania starosty/marszałka województwa. Ponadto w przypadku trzech ze spraw³⁵, Dyrektor OUG wyjaśniła, że były one prowadzone przez pracownika, który nie pracuje już w OUG i nie miała ona wiedzy, że nie zostały „zamknięte”.

(akta kontroli str. 620-621)

NIK zwraca uwagę, że przepis art. 173 ust. 2 pgg zobowiązuje organ nadzoru górniczego do niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu administracji geologicznej o naruszeniu warunków określonych w koncesji. W związku z powyższym fakt realizowania przez przedsiębiorcę nałożonych przez OUG obowiązków nie może uzasadniać odstąpienia od obowiązku informowania organów koncesyjnych. Ponadto NIK zauważa, że niezwłoczne informowanie właściwych organów administracji geologicznej o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji jest warunkiem niezbędnym dla sprawnego i prawidłowego sprawowania nadzoru nad zakładami górniczymi przez te organy.

3. W przypadku trzech³⁶ spośród 25 spraw kontroli zakładów górniczych, w toku których stwierdzono prowadzenie wydobywania kopalin z naruszeniem warunków koncesji, Dyrektor OUG nie informowała o tym fakcie organów właściwych w sprawach o wykroczenie. Tym samym organy te nie mogły wszcząć postępowań w związku z popełnionym wykroczeniem, o którym mowa w art. 177 pkt 2 pgg, zgodnie z którym, wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż z naruszeniem warunków koncesji, stanowi wykroczenie i podlega karze aresztu albo grzywny. Jednocześnie niepoinformowanie organów właściwych w sprawach o wykroczenie o stwierdzonych naruszeniach warunków koncesji spowodowało, że karalność popełnionych wykroczeń ustała, gdyż stosownie do art. 45 § 1 kw, *karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok (...)*.

(akta kontroli str. 533-537)

Dyrektor OUG wyjaśniła, że: (...) *brak skierowania wniosku o ukaranie do właściwego organu w sprawach o wykroczenia, wynika z przeciążenia ilością spraw bieżących i skupieniu się na konieczności dochowania terminów z kpa skutkujących sankcją bezczynności i konsekwencjami finansowymi.*

(akta kontroli str. 626-627)

4. W OUG po przeprowadzonych kontrolach, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, w 11 przypadkach spośród 40 kontroli objętych badaniem nie zweryfikowano

³⁵ Dotyczy kontroli Nr 66/2019, 80/2019, 64/2021.

³⁶ Dotyczy kontroli Nr 64/2021, 43/2021, 50/2021.

i nie wyegzekwowano wykonania przez podmioty kontrolowane nałożonych obowiązków, w przypadkach gdy przedsiębiorca nie poinformował Urzędu lub informował jedynie o częściowym ich wykonaniu. Ponadto w dwóch kolejnych przypadkach weryfikacja wykonania nałożonych obowiązków przez OUG nastąpiła odpowiednio po 1057 i 428 dniach od dnia wydania decyzji. Stwierdzone przypadki dotyczyły:

- kontroli nr: 70/2020, 78/2019, 67/2022, 64/2021, 65/2022, 83/2022, w których pomimo wydania decyzji nakładających na podmioty kontrolowane wykonanie określonych obowiązków (z rygorem natychmiastowej wykonalności), podmioty te nie poinformowały o ich wykonaniu;
- kontroli nr: 7/2021, 115/2019, 52/2021, 92/2021 oraz 52/2022, w których podmioty kontrolowane poinformowały o jedynie częściowym wykonaniu nałożonych obowiązków;
- kontroli nr 8/2020, po której w dniu 17 marca 2020 r. wydano decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości polegającej na prowadzeniu eksploatacji kopaliny ze złoża z naruszeniem granic obszaru górniczego i pasów ochronnych od działek przyległych nienależących do przedsiębiorcy. Zweryfikowanie przez OUG wykonania tych obowiązków nastąpiło w dniu 7 lutego 2023 r. podczas oględzin obszaru;
- kontroli nr 17/2021, po przeprowadzeniu której w dniu 9 marca 2021 r. wydano decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości oraz decyzję nakazującą niezwłoczne dokonanie czynności niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego ruchu zakładu górniczego, poprzez odbudowę pasa ochronnego z rygorem natychmiastowej wykonalności. Przedsiębiorca poinformował OUG o prowadzeniu działań naprawczych dopiero 11 lutego 2022 r. (tj. po 339 dniach od wydania decyzji), a organ zweryfikował ich wykonanie w dniu 11 maja 2022 r. (tj. po 428 dniach od wydania decyzji).

W wyjaśnieniu Dyrektor OUG wynika, że w przypadku 11 z ww. kontroli w Urzędzie, w trakcie kontroli NIK, podjęte zostały działania w celu weryfikacji wykonania przez podmioty kontrolowane nałożonych obowiązków (wezвано przedsiębiorców do pisemnego złożenia informacji o sposobie wykonania decyzji lub informacja taka wpłynęła po telefonicznej interwencji OUG).

W odniesieniu do kontroli nr 17/2021, Dyrektor OUG wyjaśniła, że przedsiębiorca pismem z dnia 11 lutego 2022 r. poinformował o wykonaniu obowiązków wynikających z decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości. Wykonanie pozostałych obowiązków wynikających z decyzji nakazującej niezwłoczne dokonanie czynności niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego ruchu zakładu górniczego, zweryfikowano podczas przeprowadzonej w dniu 11 maja 2022 r. wizji prac rekultywacyjnych. Ponadto w wyjaśnieniach dot. kontroli nr 8/2020 Dyrektor OUG wskazała, że weryfikacji wykonania nałożonego obowiązku pracownicy OUG dokonali w trakcie oględzin terenu w dniu 7 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 533-537, 626-627, 630-644)

2.2 Podejmowanie działań mających na celu wykrywanie i przeciwdziałanie eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków

8. W latach 2019-2023³⁷ do OUG wpłynęło łącznie 30³⁸ zawiadomień o zamiarze wydobywania piasków i żwirów na własny użytek. Zawiadomienia te, zawierały informacje:

- o rodzaju skały przeznaczonej do wydobywania na własny użytek (30 zawiadomień),
- o przeznaczeniu wydobytej kopaliny dla zaspokojenia potrzeb własnych (28 zawiadomień),
- o wydobywaniu kopaliny z nieruchomości stanowiących przedmiot prawa własności (użytkowania wieczystego) osoby fizycznej, bez prawa rozporządzania wydobytą kopalinią (25 zawiadomień),
- o wydobywaniu kopaliny bez użycia środków strzałowych (15 zawiadomień),
- o wielkości zamierzonego wydobywania w roku kalendarzowym (27 zawiadomień),
- o nienaruszeniu przeznaczenia nieruchomości w związku z planowanym wydobywaniem (15 zawiadomień).

Stosownie do art. 4 ust. 2 pgg, zawiadomienia te były w większości przypadków przedkładane do OUG z siedmiodniowym wyprzedzeniem (16 zawiadomień) i określały lokalizację zamierzonych robót (30 zawiadomień) wraz ze wskazaniem zamierzonego czasu ich wykonywania (20 zawiadomień). Wyjątek stanowiły przypadki, które szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W OUG nie były podejmowane czynności polegające na weryfikacji zamieszczonych w zawiadomieniu informacji, w tym również Urząd nie prowadził weryfikacji w terenie miejsc wskazanych w zawiadomieniach. W przypadku jednego z zawiadomień Urząd poinformował zawiadamiającego o konieczności uzupełnienia dokumentu, a w przypadku drugiego o braku uprawnienia do wydobywania kopaliny.

(akta kontroli str. 648-650)

9. W okresie objętym kontrolą w OUG prowadzono *Rejestr interwencji i listów, których przedmiotem jest działalność przedsiębiorców oraz innych podmiotów lub jednostek, podlegająca nadzorowi i kontroli Dyrektora OUG w Kielcach*. Wpływające do OUG interwencje i listy dotyczyły nieprawidłowej działalności przedsiębiorców w różnym zakresie. W latach 2019-2023 OUG rozpatrzył łącznie 131 takich spraw. Dotyczyły one głównie nieprawidłowości związanych z robotami strzałowymi (46 spraw), negatywnym wpływem wykonywanych robót górniczych na środowisko (22 sprawy), a także naruszeniem warunków koncesji (16 spraw) oraz prowadzeniem eksploatacji bez wymaganej koncesji (jedna sprawa). Szczegółowa analiza spraw dotyczących prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji oraz naruszenia jej warunków została przedstawiona w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Łącznie 61 z rozpatrywanych spraw zostało do OUG przekazanych z innych jednostek, w tym m.in. 27 z jednostek samorządu terytorialnego, 16 z wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz 10 z Wyższego Urzędu Górniczego. W przypadku 37 spraw przeprowadzone przez OUG postępowanie potwierdziło lub częściowo potwierdziło nieprawidłowe działanie przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 651-667)

³⁷ Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, tj. do 17 lutego 2023 r.

³⁸ W tym pięć w 2019 r., sześć w 2020 r., osiem w 2021 r., 10 w 2022 r. i jedno w 2023 r.

W latach 2019-2023 (do 30 kwietnia) do Urzędu wpłynęły łącznie cztery skargi na działalność OUG: po jednej w 2020 r. i 2022 r. oraz dwie³⁹ w 2023 r. Dwie ze skarg, które wpłynęły w 2023 r. dotyczyły wydanej przez OUG decyzji w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej w związku z prowadzeniem nielegalnej eksploatacji kopalni. Wszystkie skargi zostały przekazane do rozpatrzenia przez Wyższy Urząd Górniczy, trzy z nich zostały uznane za niezasadne, a w przypadku jednej z nich Urząd nie miał wiedzy o sposobie jej rozpatrzenia przez Wyższy Urząd Górniczy.

(akta kontroli str. 668-672)

10. W okresie objętym kontrolą do OUG wpływały informacje o podejrzeniu prowadzenia eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji. W latach 2019-2023 (do 30 kwietnia) do Urzędu wpłynęło łącznie 190 informacji, z czego 45 w 2019 r., 43 w 2020 r., 32 w 2021 r., 50 w 2022 r. oraz 20 w 2023 r. (do 30 kwietnia). Wśród tych informacji przeważały zgłoszenia od osób fizycznych i innych jednostek administracji publicznej (np. WIOS, jednostki policji, urzędy gmin i starostwa powiatowe). W OUG w ramach działań własnych⁴⁰ w poszczególnych latach objętych kontrolą uzyskano informacje odpowiednio o sześciu (w 2019 r.), jednym (w 2020 r.), i pięciu (w 2022 r.) miejscach prowadzenia eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji.

Ponadto w 2021 r. siedem potencjalnych miejsc eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji zostało wytypowanych przez OUG do kontroli w oparciu o dane pochodzące z projektu realizowanego przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: PIG) pn. *Monitoring Odkrywkowej Eksploatacji Kopalni*. W sześciu z tych miejsc potwierdzono prowadzenie eksploatacji bez wymaganej koncesji, a w jednym z nich nie stwierdzono śladów bieżącej eksploatacji.

(akta kontroli str. 673-690, 815)

W zakresie wykorzystania danych pochodzących z projektu realizowanego przez PIG pn. *Monitoring Odkrywkowej Eksploatacji Kopalni* Dyrektor OUG wyjaśniła, że po otrzymaniu pisma od Dyrektora PIG informującego o wynikach ww. projektu, dokonała analizy tych informacji. Przeprowadzona analiza wykazała, że objętych właściwością miejscową było 341 miejsc nielegalnej eksploatacji, z których 104 wg informacji PIG wymagało pilnej interwencji. Do kontroli OUG wytypowanych zostało siedem miejsc położonych w powiecie włoszczowskim. Dyrektor OUG wskazała, że podczas typowania tych miejsc kierowała się informacją o dużej skali eksploatacji, zagrożeniu geotechnicznym w postaci stromych skarp i zagrożeniu dla ujęcia wody podziemnej, prowadzeniu bieżącej eksploatacji oraz możliwościami kadrowymi Urzędu.

Dyrektor OUG wyjaśniła ponadto, że spośród siedmiu skontrolowanych miejsc, trzy postępowania zostały zakończone i w żadnym z nich nie została naliczona opłata podwyższona (z powodu niewykrycia sprawcy, nieustalenia stron postępowania oraz niepotwierdzenia eksploatacji kopaliny). W ocenie Dyrektora OUG *dane udostępnione w raporcie PIG wymagające pilnej interwencji w powiecie włoszczowskim stanowią wyłącznie źródło informacji o potencjalnym miejscu nielegalnej eksploatacji i są tylko materiałem poglądowym i informacyjnym nieprzystosowanym do potrzeb prowadzenia postępowań w sprawie naliczania opłaty podwyższonej, a tym samym nie wnoszą żadnych walorów procesowych*. Podała ona jako przykład brak w raporcie PIG danych o numerze ewidencyjnym działek, na których prowadzona jest działalność wydobywcza czy też innych informacji o właścicielach działek,

³⁹ Złożone przez tę samą osobę w tej samej sprawie.

⁴⁰ Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, tj. do 17 lutego 2023 r.

potencjalnych świadkach czy też dokładnym okresie eksploatacji, które to informacje mogłyby zostać wykorzystane jako materiał dowodowy i przyspieszyć prowadzenie postępowań.

(akta kontroli str. 1030-1031)

W okresie objętym kontrolą w 10 miejscach, co do których istniało podejrzenie o prowadzeniu eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji, pracownicy OUG stwierdzili realizowanie różnych zamierzeń inwestycyjnych, tj. budowy stawów (osiem przypadków) oraz budowy budynku gospodarczego i zagospodarowania terenu wokół nieczynnego kamieniołomu (po jednym przypadku). W pięciu z tych spraw podjęto decyzję o niewszczynaniu postępowania, w dwóch sprawach prowadzone postępowanie zostało umorzone, a w kolejnych trzech sprawa jest w trakcie rozpoznawania.

(akta kontroli str. 822-824)

W odniesieniu do pozyskiwania przez OUG informacji o potencjalnych miejscach nielegalnego pozyskiwania kopalni pod pozorem różnych zamierzeń inwestycyjnych, Dyrektor OUG wyjaśniła, że w Urzędzie nie uzyskiwano takich informacji oraz organy właściwe w sprawach wydawania decyzji w zakresie budowy stawów lub budynków bądź innych inwestycji również nie przekazywały informacji o takich miejscach. Zdaniem Dyrektora OUG ocena zgodności realizacji inwestycji z posiadanymi pozwoleniami, decyzjami należy do kompetencji organów ich udzielających. Wskazała przy tym na wyrok sądu (III SA/GI 449/17), w którym wskazano, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia opłaty podwyższonej za wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji, organ nadzoru górniczego nie posiada kompetencji ani do stwierdzenia wadliwości decyzji innego organu, ani do uznania tej decyzji za pozorną. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby, że organ może samą decyzję również uznać za pozorną i pozbawić ją niejako mocy prawnej.

Informacje o nielegalnej eksploatacji kopalni były, zgodnie z *Zarządzeniem Nr 7 Prezesa WUG z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego*⁴¹, rejestrowane jako sprawy dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej.

(akta kontroli str. 818-819)

Stosownie do obowiązujących w OUG wytycznych zawartych *Metodyce*, każda z informacji o podejrzeniu prowadzenia eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji podlegała wstępnemu rozpoznaniu⁴², poprzez przeprowadzenie wizji w terenie miejsca wskazanego w ww. informacji, a następnie była poddawana analizie w ramach prac kameralnych (m.in. poprzez weryfikację wydanych koncesji, pozwoleń na budowę, pozwoleń i zgłoszeń wodno-prawnych, decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów). W trakcie wizji w terenie pracownicy OUG dokonywali m.in. opisu zastanego stanu faktycznego, obmiaru wyrobiska, określali rodzaj kopaliny oraz wykonywali dokumentację fotograficzną.

W oparciu o wyniki wstępnego rozpoznania, w OUG podejmowano decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej lub

⁴¹ Dz. Urz. WUG z 2020 r. poz. 18, ze zm.

⁴² Ustaleń dokonano w oparciu o próbę kontrolną spraw, które wpłynęły do Urzędu w latach 2019-2022 (dobór celowy 117 spraw dotyczących podejrzenia prowadzenia eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji, w tym 40 w 2019 r., 38 w 2020 r., 28 w 2021 r. oraz 11 w 2022 r.).

pozostawiano sprawę bez dalszego rozpoznania (nie wszczynano postępowania). Wśród powodów nie podejmowania dalszego rozpoznania przeważały:

- brak potwierdzenia prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalni,
- niezidentyfikowanie w terenie wyrobisk górniczych,
- prowadzenie innych prac w tym rekultywacyjnych, budowlanych lub wymiany gruntu,
- brak możliwości ustalenia sprawcy.

(akta kontroli str. 39-66)

Spośród 117 spraw objętych badaniem w ramach próby kontrolnej w przypadku 51 z nich (44 %) postępowanie w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej nie zostało wszczęte, a w odniesieniu do trzech⁴³ z tych spraw, które wpłynęły do Urzędu w 2019 r. nie zostało zakończone wstępne rozpoznanie, gdyż nie podjęto decyzji o wszczęciu postępowania lub pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

Dyrektor OUG wyjaśniła, że w przypadku jednej ze spraw podejmowano kilkakrotne próby skutecznego doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania, w tym również z pomocą Policji, jednak pisma nie były przez stronę podjęte w terminie. W związku z powyższym, po potwierdzeniu przez OUG prawidłowości danych adresowych strony uznano, że postępowanie zostało wszczęte skutecznie w dniu 8 lutego 2020 r. W dniu 9 maja 2023 r. wystąpiono do wójta gminy o przekazanie danych osobowych strony, niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia. W odniesieniu do pozostałych dwóch spraw Dyrektor OUG wskazała, że prowadzone jest kompletowanie i analizowanie uzyskanych informacji.

(akta kontroli str. 619-620, 628-690)

Średni czas rozpatrzenia sprawy dot. prowadzenia wydobycia kopaliny bez wymaganej koncesji od uzyskania takiej informacji przez OUG do wydania decyzji w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej wyniósł w latach 2019-2021⁴⁴ - 713 dni (w przedziale od 377 dni do 1224 dni) i kształtował się w poszczególnych latach odpowiednio na poziomie 785 dni, 717 dni oraz 516 dni.

(akta kontroli str. 628-690)

W przypadku 66 spraw, w których zostały wszczęte postępowania dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej, strona/strony, stosownie do art. 61 § 4 kpa oraz zgodnie z *Metodyką* były zawiadamiane o wszczęciu postępowania. W toku prowadzonego postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej w OUG w 35 spośród 66 spraw, w których zostały wszczęte postępowania dotyczące ustalenia opłaty podwyższonej były one, stosownie do art. 35 § 3 kpa, załatwiane nie później niż w ciągu miesiąca lub sprawy szczególnie skomplikowane nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W przypadku niezalatwienia sprawy w terminie Urząd informował stronę o nowym terminie załatwienia sprawy. Jednak w 31 spośród ww. 66 spraw, pomimo upływu terminu jej załatwienia, OUG nie poinformował strony o przyczynach zwłoki, nie wskazywał również nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w toku prowadzonego postępowania, stosownie do wytycznych zawartych w *Metodyce* (pkt 2 ppkt 2), nie były ujawniane dane osobowe osób zgłaszających do Urzędu informację o podejrzeniu wydobycia kopalni bez wymaganej koncesji.

⁴³ Nr sprawy KIE.543.23.2019, KIE.543.20.2019, KIE.543.15.2019.

⁴⁴ W przypadku spraw z 2022 r. nie została wydana żadna decyzja ustalająca opłatę podwyższoną.

Wyjątek stanowiły dwie sprawy, w których w postanowieniach o dopuszczeniu dowodów w sprawie te dane zostały ujawnione, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 628-690, 730-732)

W 23 sprawach dot. ustalenia opłaty podwyższonej spośród 117 objętych badaniem w ramach próby kontrolnej (w tym w 14, w których zostało wszczęte postępowanie), wystąpiły długotrwałe przerwy (ponad 100 dni) w prowadzeniu przez OUG czynności wyjaśniających. Z wyjaśnień Dyrektor OUG wynika, że w przypadku dwóch z tych spraw (KIE.543.29.2019 oraz KIE.5432.9.2020) przerwy w prowadzonym postępowaniu spowodowane były odpowiednio oczekiwaniem na rozstrzygnięcie w pozostałych sprawach prowadzonych na obszarach bezpośrednio sąsiadujących, które mogły dostarczyć nowych, istotnych dowodów i okoliczności faktycznych oraz oczekiwaniem na rezultaty postępowania prowadzonego przez Policję. W ośmiu spośród 23 tych spraw OUG również nie informował strony o przyczynach zwłoki, nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 628-690, 1027-1030)

11. W latach 2019-2023 pracownicy OUG nie wymierzali kar grzywny w przypadkach niewykonania decyzji dotyczącej nakazu wstrzymania działalności bez wymaganej koncesji. Dyrektor OUG wyjaśniła: *W związku z uchynieniem z dniem 1 stycznia 2015 r. art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, organy nadzoru górniczego nie posiadają podstawy prawnej do wydania decyzji nakazującej wstrzymanie wykonania działalności bez wymaganej koncesji.*

(akta kontroli str. 36, 38)

12. W Urzędzie w każdym przypadku, w którym w toku prowadzonego postępowania ustalona została osoba wydobywająca kopalinę bez wymaganej koncesji, ilość oraz okres wydobywania kopaliny, została określona opłatą podwyższoną. Stosownie do art. 140 ust. 3 pkt 3 i ust. 5 pgg, opłata ta była ustalana w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej⁴⁵ dla danego rodzaju kopaliny, obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny.

(akta kontroli str. 628-690)

Spośród wszystkich 190 informacji o podejrzeniu prowadzenia wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji, które wpłynęły do OUG w latach 2019-2022, Urząd w przypadku 33 (19%) wydał decyzje ustalające opłatę podwyższoną w łącznej wysokości 639 048 zł za nielegalne wydobywanie łącznie 23 033 t oraz 500 m³ kopaliny⁴⁶. Z tego dla 13 spraw z 2019 r. ustalono opłatę podwyższoną w wysokości 206 894 zł, dla 15 spraw z 2020 r. w wysokości 260 486 zł, a dla pięciu spraw z 2021 r. w wysokości 171 668 zł. Żadna ze spraw, które wpłynęły do OUG w latach 2022-2023 do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie zakończyła się wydaniem decyzji o ustaleniu opłaty podwyższonej.

(akta kontroli str. 628-690)

13. Stosownie do art. 177 pkt 2 pgg, wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż bez wymaganej koncesji jest wykroczeniem. W okresie

⁴⁵ Wysokość stawki eksploatacyjnej jest określana corocznie, w drodze obwieszczenia, przez ministra właściwego do spraw środowiska.

⁴⁶ Z uwzględnieniem decyzji, które nie były jeszcze prawomocne.

objętym kontrolą w przypadku 48 spraw w toku prowadzonych przez OUG czynności wyjaśniających, potwierdzono wykonywanie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż bez wymaganej koncesji. Spośród tych spraw:

- w dwóch przypadkach poinformowano organy właściwe w sprawach o wykroczenie;
- w czterech przypadkach akta sprawy znajdowały się w WUG w związku z wpłynięciem odwołania od decyzji Dyrektora OUG;
- w 14 przypadkach w aktach sprawy znajdowały się informacje o prowadzeniu odrębnego postępowania przez organy właściwe w sprawach o wykroczenie lub sprawca wykroczenia został już ukarany;
- w pozostałych 28⁴⁷ (58%) przypadkach, w tym 13 w 2019 r., 12 w 2020 r. oraz trzy w 2021 r., Dyrektor OUG nie informowała organów właściwych w sprawach o wykroczenie.

W odniesieniu do pięciu⁴⁸ z tych spraw Dyrektor OUG wyjaśniła, że informacje nie były przekazywane, gdyż zawiadomienie o potencjalnym nielegalnym wydobywaniu Urząd otrzymał z policji, a także gdy w toku prowadzonego postępowania występowało do tych organów z prośbą o ustalenie sprawy i czasookresu wydobywania. W odniesieniu do pozostałych przypadków Dyrektor OUG wyjaśniła, że Urząd pomimo ustalenia wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, nie informował o tym fakcie organów właściwych w sprawach o wykroczenie w sytuacji, gdy nastąpiło przedawnienie karalności wykroczenia.

(akta kontroli str. 628-690, 1035)

14. Spośród łącznie 33 spraw zakończonych ustaleniem opłaty podwyższonej w toku prowadzonego postępowania ustalono, że przypadku czterech spraw po stwierdzeniu w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją, Dyrektor OUG informowała organy właściwe w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organy ochrony środowiska. W dziewięciu sprawach wyrobiska poeksploatacyjne zostały zasypane. Dokumentacja kolejnych czterech spraw w związku z wpłynięciem odwołania znajdowała się w WUG. W pozostałych 16 sprawach Dyrektor OUG nie informowała organów właściwych w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organy ochrony środowiska właściwych w sprawie nałożenia obowiązku wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Natomiast spośród łącznie 52 spraw dot. ustalenia opłaty podwyższonej, które zostały zakończone⁴⁹ w trzech przypadkach po stwierdzeniu w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją, Dyrektor OUG informowała organy właściwe w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organy ochrony środowiska. W kolejnym przypadku w miejscu nielegalnego pozyskiwania kopalin rozpoczęto legalną działalność wydobywczą.

⁴⁷ Dotyczy spraw: KIE.543.28.2019, KIE.543.27.2019, KIE.543.25.2019, KIE.543.24.2019, KIE.543.42.2019, KIE.543.37.2019, KIE.543.35.2019, KIE.543.34.2019, KIE.543.32.2019, KIE.543.18.2019, KIE.543.16.2019, KIE.543.3.2019, KIE.543.4.2019, KIE.5432.40.2020, KIE.5432.5.2020, KIE.5432.10.2020, KIE.5432.12.2020, KIE.5432.19.2020, KIE.5432.26.2020, KIE.5432.27.2020, KIE.5432.44.2020, KIE.5432.45.2020, KIE.5432.46.2020, KIE.5432.49.2020, KIE.5432.50.2020, KIE.5432.3.2021, KIE.5432.10.2021, KIE.5432.10.2021.

⁴⁸ KIE.543.28.2019, KIE.543.27.2019, KIE.543.25.2019, KIE.543.24.2019, KIE.543.3.2019.

⁴⁹ Tj. takich, w których postępowanie zostało umorzone lub podjęto decyzję o niewszuczeniu postępowania.

W 43 przypadkach sprawy zostały zakończone, gdyż w terenie nie stwierdzono eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji. Jedna sprawa była w trakcie ponownego rozpatrywania, w związku z decyzją WUG. W pozostałych czterech sprawach Dyrektor OUG nie informowała organów właściwych w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organy ochrony środowiska właściwych w sprawie nałożenia obowiązku wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 628-690)

15. W okresie objętym kontrolą Urząd inicjował i prowadził działania edukacyjne i informacyjne mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni. Działania te rozpoczęto w 2016 r. przesłaniem do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z terenu właściwości miejscowej OUG pism z prośbą o podjęcie kampanii informacyjnej o obowiązku zgłaszania wydobycia kopalni na własny użytek. Kontynuacją tych działań było prowadzenie kampanii *#StopNielegalnejEksploatacji*. W 2021 r. Dyrektor OUG ponownie skierowała do władarzy jednostek samorządu terytorialnego pisma wraz z prośbą o rozpropagowanie materiałów informacyjnych OUG na stronach internetowych gmin, w gminnych mediach społecznościowych i w inny dogodny sposób. Działania te były kontynuowane w kolejnych latach. Ponadto opracowano *Formularz zawiadomienia o zamiarze podjęcia wydobywania piasków/żwirów z przeznaczeniem dla zaspokojenia potrzeby własnych osoby fizycznej* i udostępniono go na stronie BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 615-647, 1041-1094)

16. W zakresie współpracy z innymi organami dotyczącej przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji obowiązywało porozumienie zawarte w 2014 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska a Prezesem WUG, które dotyczyło także współdziałania na szczeblu terenowym. Na jego podstawie odbywały się spotkania Dyrektora OUG z Łódzkim i Świętokrzyskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Dyrektor OUG wyjaśniła: *Współpraca między WIOŚ a OUG odbywa się w ramach działań informacyjnych, koordynacyjnych oraz w razie potrzeby prowadzona jest na bieżąco w sprawach indywidualnych. Odnośnie współpracy na przykład z jednostkami samorządu terytorialnego informuję, że OUG podjął działania poprzez zainicjowanie i wspólne przeprowadzenie akcji #StopNielegalnejEksploatacji. (...) W ocenie organu nie ma potrzeby zawierania odrębnych porozumień lub umów z jednostkami samorządu terytorialnego.*

(akta kontroli str. 360-363)

17. Zdaniem Dyrektora OUG, podczas prowadzenia postępowań administracyjnych związanych ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny występuje szereg problemów wynikających ze stosowania obowiązujących przepisów prawa. Dyrektor OUG wyjaśniła: *Przykładowo w mojej ocenie do takich uciążliwości można zaliczyć: (1) trudności z ustaleniem sprawcy prowadzenia działalności (urzędy górnicze nie posiadają „policyjnych” uprawnień); (2) niestawienie się wezwanych świadków na przesłuchanie/złożenie wyjaśnień, nieodbieranie korespondencji, co rodzi problemy ze wszczęciem postępowania; (3) brak możliwości wejścia na teren, posesję ogrodzoną, nawet po wezwaniu policji; (4) odmowę wylegitymowania się osób i opuszczenie przez nich miejsca prowadzenia działalności pomimo ich zastania na działce.*

W opinii Dyrektora OUG, istotnym utrudnieniem jest brak uregulowań prawnych dotyczących: (1) łatwiejszego dostępu do baz danych obywateli (właścicieli działek, świadków), baz pojazdów/maszyn (numery rejestracyjne pojazdów zastanych na

miejscu i utrwalonych na zdjęciach); (2) łatwiejszego dostępu do bazy danych kartograficznych (wypisy, wyrysy z rejestru gruntów oraz dostępu do numerów ksiąg wieczystych dla nieruchomości); (3) ujednoczenia formatu danych geodezyjnych otrzymywanych z zasobów PODGiK i dostosowania ich do potrzeb prowadzenia spraw nielegalnej eksploatacji; (4) brak danych geodezyjnych do ustalenia stanu wyjściowego do obliczeń z okresu, za który nalicza się opłatę podwyższoną.

Dyrektor OUG wskazała również, że utrudnieniem w wykrywaniu i przeciwdziałaniu nielegalnej eksploatacji kopalin są niewystarczające zasoby kadrowe Urzędu. Dyrektor OUG wyjaśniła: (...)liczba ustawowych zadań kontrolno-nadzorczych przerasta możliwości kadrowe dla sprawnej ich realizacji, a próby poprawy sytuacji nie przynoszą pozytywnych rezultatów (brak chętnych do pracy głównie z powodów ekonomicznych – nieudane nabory). Zdaniem Dyrektora OUG problem stanowi także współpraca z niektórymi starostwami: (...) zdarzają się przypadki żądania przez Starostwo Powiatowe Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru opłaty za udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze publicznym dotyczących wypisu z rejestru gruntów.

(akta kontroli str. 36-37, 87)

18. W poszczególnych latach objętych kontrolą szacunkowe koszty dotyczące działalności OUG związanej z nielegalną eksploatacją kopalin wyniosły:

- w 2019 r. – 1250 tys. zł;
- w 2020 r. – 1265 tys. zł;
- w 2021 r. – 1484,9 tys. zł;
- w 2022 r. – 1590,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 23-24)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2023 w OUG nie prowadzono rzetelnej weryfikacji wpływających do Urzędu zawiadomień o zamiarze wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb. Spośród wszystkich 30 zawiadomień, które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu:
 - dwa zawiadomienia nie zawierały informacji o przeznaczeniu wydobytej kopaliny na własne potrzeby;
 - w pięciu zawiadomieniach nie wskazano, że nieruchomość stanowi przedmiot własności (użytkowania wieczystego) zawiadamiającego;
 - w 15 zawiadomieniach nie wskazano, że wydobywanie kopaliny będzie się odbywało bez użycia środków strzałowych;
 - w trzech zawiadomieniach nie wskazano ilości kopaliny, którą zgłaszający zamierza wydobyć;
 - w 15 sprawach nie wskazano, że planowane wydobywanie nie naruszy przeznaczenia nieruchomości;
 - w siedmiu zawiadomieniach nie określono daty rozpoczęcia wydobywania kopaliny;
 - w dwóch zawiadomieniach OUG został poinformowany o rozpoczęciu wydobywania kopalin z pięciodniowym wyprzedzeniem.

W związku z ww. brakami w zawiadomieniach OUG podjął czynności wyjaśniające jedynie wobec jednego ze zgłaszających, wskazując na konieczność uzupełnienia danych, a w przypadku drugiego zgłoszenia poinformował o braku uprawnienia do wydobywania kopaliny.

(akta kontroli str. 648-650)

Dyrektor OUG wyjaśniła m.in., że: (...) *wydobywanie piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej, zgodnie z art. 4 ust. 1 pgg, nie podlega wszystkim przepisom ustawy. Nie stosuje się m.in. przepisów art. 168-174 dotyczących nadzoru i kontroli urzędów górniczych. Wyłączając stosowanie przepisów art. 168-174 pgg, wyłączono tym samym możliwość sprawowania kontroli przez organy nadzoru górniczego nad wydobywaniem na własne potrzeby.*

(akta kontroli str. 1030)

NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego w wyjaśnieniach. Art. 4 ust. 3 pgg, jednoznacznie wskazuje organ nadzoru górniczego, jako właściwy do ustalenia opłaty podwyższonej w przypadku naruszenia wymagań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 pgg. Aby możliwym było ustalenie naruszenia tych przepisów, niezbędne jest sprawowanie właściwego nadzoru i kontroli również nad osobami fizycznymi, które zamierzają wydobywać kopalinę na własne potrzeby. Przytoczone w wyjaśnieniu przepisy art. 168-174 pgg nie dotyczą osób fizycznych, a prowadzonego przez organy nadzoru górniczego nadzoru i kontroli nad zakładami górniczymi, wykonywaniu działalności bez projektu robót geologicznych, a także czynności organu podejmowanych w przypadku niebezpiecznego zdarzenia, wypadku lub zgonu. Ponadto wskazany w wyjaśnieniach Dyrektora OUG brak możliwości sprawowania nadzoru i kontroli nad wydobywaniem na własne potrzeby nie ma odzwierciedlenia w stanie faktycznym, gdyż wobec jednego ze zgłaszających zamiar wydobywania kopaliny na potrzeby własne, OUG podjął czynności wyjaśniające, wskazując na konieczność uzupełnienia danych zamieszczonych w złożonym zawiadomieniu.

2. Na podstawie analizy próby kontrolnej 117 spraw dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej stwierdzono, że działania podejmowane przez OUG w toku prowadzenia tych spraw nie zawsze były prawidłowe, gdyż:

a) W przypadku dwóch⁵⁰ spośród 66 spraw, w których zostało wszczęte postępowanie dot. ustalenia opłaty podwyższonej, w postanowieniach o dopuszczeniu dowodów w sprawie ujawnione zostały dane osobowe osoby zgłaszającej do Urzędu informację o podejrzeniu wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. Było to niezgodne z wytycznymi zawartymi w *Metodyce*, zgodnie z którymi dane osobowe osób fizycznych, które zgłosiły do urzędu informację o nielegalnej eksploatacji kopaliny, podlegają szczególnej ochronie i nie mogą być ujawniane (pkt 2 ppkt 3).

(akta kontroli str. 628-690, 730-732)

Dyrektor OUG w odniesieniu do sprawy KIE.543.19.2019 potwierdziła, że w wydanym przez Urząd postanowieniu o dopuszczeniu dowodów wskazano pismo stanowiące źródło informacji o nielegalnej eksploatacji z podaniem danych osoby informującej. Wyjaśniła jednak, że: *dane osobowe świadka, były*

⁵⁰ KIE.543.33.2020, KIE.5432.46.2020.

stronie postępowania znane, jako że strona ma prawo do czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadka na podstawie art. 79 § 2 kpa (...). Ponadto w toku postępowania osoba fizyczna, która zgłosiła do Urzędu informację o nielegalnej eksploatacji była przesłuchiwana w roli świadka i w swoim zeznaniu ujawniła treść swojego e-maila skierowanego do OUG z prośbą o interwencję (...). Dyrektor OUG wyjaśniła również, że strona postępowania miała na każdym etapie postępowania prawo dostępu do oryginałów zebranych dokumentów, w których widniały dane osobowe świadka będącego tą samą osobą, która zgłosiła do OUG informację o nielegalnej eksploatacji.

W przypadku sprawy KIE.5432.46.2020 Dyrektor OUG wyjaśniła, że pismo pochodzące od osoby fizycznej, która dokonała zgłoszenia do Urzędu i stanowiące źródło informacji o nielegalnej eksploatacji, nie zostało ujawnione w postanowieniu o dopuszczeniu dowodów w sprawie. Wskazała natomiast, że w postanowieniu tym wymieniono dwa inne dokumenty wraz ze wskazaniem imienia i nazwiska tej osoby. Zdaniem Dyrektora OUG dokumenty te nie są informacją, o której mowa w pkt 2.2 *Metodyki*, ponieważ zostały wytworzone w toku sprawy. Wskazała również, że: *dane osobowe świadka, były stronie postępowania znane, jako że strona ma prawo do czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadka na podstawie art. 79 § 2 kpa (zawiadomienie o przeprowadzeniu dowodu z zeznań świadka z podaniem imienia i nazwiska (...)).*

(akta kontroli str. 1034-1035)

Wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż zgodnie z wytycznymi zawartymi w obowiązującej w OUG *Metodyce* (pkt 2 ppkt 3), *dane osobowe osób fizycznych, które zgłosiły do urzędu informację o nielegalnej eksploatacji, podlegają szczególnej ochronie i nie mogą być ujawniane.* W świetle tego zapisu, dla oceny stwierdzonej nieprawidłowości, nie ma znaczenia późniejsze wzywanie przez OUG tej osoby w charakterze świadka, celem złożenia stosownych zeznań, czy też wytworzenie przez OUG innych dokumentów w toku postępowania.

- b) W 31 spośród 66 spraw, po wszczęciu postępowania w OUG w przypadku upływu terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, (tj. miesiąca w przypadku spraw wymagających postępowania wyjaśniającego lub dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych) nie informowano strony o niezakończonym w terminie. Nie wskazywano również przyczyn zwłoki, a także nie wyznaczano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia, przy czym w 20 sprawach strona nie było informowana o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy w całym okresie prowadzenia postępowania. W pięciu sprawach Urząd wprawdzie informował o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin jej załatwienia, jednak nie pouczał strony o prawie do wniesienia ponaglenia.

Powyższe było niezgodne z art. 36 § 1 kpa, zgodnie z którym, *o każdym przypadku niezakończonych sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.*

Dodatkowo w ośmiu z tych spraw⁵¹ (po cztery sprawy z 2019 r. i 2020 r.) wystąpiły długotrwałe przerwy w prowadzeniu przez OUG czynności wyjaśniających w celu ustalenia czy wykonywanie działalności polegającej na wydobyciu kopaliny bez wymaganej koncesji miało miejsce, a co za tym idzie, czy konieczne było ustalenie opłaty podwyższonej. Przerwy w czynnościach wyjaśniających w tych sprawach wynosiły ponad 100 dni.

(akta kontroli str. 628-690)

Dyrektor OUG wyjaśniając powyższe wśród przyczyn wskazała na przede wszystkim problemy kadrowo-organizacyjne Urzędu, stopień skomplikowania prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej, prowadzenie przez pracowników kilku spraw jednocześnie oraz konieczność realizacji innych ustawowych obowiązków organu nadzoru górniczego.

(akta kontroli str. 1025, 1027-1030)

3. Dyrektor OUG nie informowała organów właściwych w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organów ochrony środowiska właściwych w sprawie wydania decyzji lub wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją. Dotyczyło to:

- sześciu⁵² spośród 13 spraw zarejestrowanych w 2019 r. zakończonych naliczeniem opłaty podwyższonej oraz dwóch⁵³ spośród pozostałych 22 zakończonych spraw zarejestrowanych w 2019 r. dot. ustalenia opłaty podwyższonej, w których opłata ta nie została naliczona, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk poeksploatacyjnych (opłata podwyższona nie została ustalona z uwagi na niewykrycie sprawcy lub brak możliwości określenia ilości wydobytej kopaliny);
- siedmiu⁵⁴ spośród 15 spraw zarejestrowanych w 2020 r. zakończonych naliczeniem opłaty podwyższonej oraz jednej⁵⁵ spośród pozostałych 17 zakończonych spraw zarejestrowanych w 2020 r. dot. ustalenia opłaty podwyższonej, w których opłata ta nie została naliczona, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk poeksploatacyjnych (opłata podwyższona nie została ustalona z uwagi na niewykrycie sprawcy lub brak możliwości określenia ilości wydobytej kopaliny);

⁵¹ Dotyczy spraw: KIE.543.35.2019, KIE.543.22.2019, KIE.543.43.2019, KIE.543.29.2019, KIE.5432.20.2020, KIE.5432.22.2020, KIE.5432.24.2020, KIE.5432.23.2020.

⁵² Dotyczy spraw nr: KIE.543.42.2019, KIE.543.35.2019, KIE.543.32.2019, KIE.543.21.2019, KIE.543.18.2019, KIE.543.8.2019.

⁵³ Dotyczy spraw nr: KIE.543.34.2019, KIE.543.29.2019.

⁵⁴ Dotyczy spraw nr: KIE.5432.20.2020, KIE.5432.40.2020, KIE.5432.26.2020, KIE.5432.27.2020, KIE.5432.45.2020, KIE.5432.46.2020, KIE.5432.49.2020.

⁵⁵ Dotyczy sprawy KIE.5432.5.2020.

- trzech⁵⁶ spośród pięciu spraw zarejestrowanych w 2021 r. zakończonych naliczeniem opłaty podwyższonej oraz jednej⁵⁷ spośród pozostałych 13 zakończonych spraw zarejestrowanych w 2021 r. dot. ustalenia opłaty podwyższonej, w których opłata ta nie została naliczona, pomimo stwierdzenia w terenie wyrobisk poeksploatacyjnych (opłata podwyższona nie została ustalona z uwagi na niewykrycie sprawcy lub brak możliwości określenia ilości wydobytej kopaliny).

Powyższe było działaniem nierzetelnym, bowiem zgodnie z wymogami wynikającymi ze standardów kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁸: *należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.* (obszar D Informacja i komunikacja, standard 3 Komunikacja zewnętrzna).

(akta kontroli str. 628-690)

Dyrektor OUG wyjaśniła, że w toku prowadzonych spraw współpracowano z organami ochrony środowiska (tj. wójtem, burmistrzem, starostą oraz marszałkiem województwa). Współpraca ta polegała m.in. na uzyskiwaniu od tych organów informacji lub decyzji administracyjnych wykorzystywanych następnie w prowadzonym przez OUG postępowaniu. W pismach kierowanych do tych organów wskazywano na cel i powód uzyskiwania danych, tj. prawdopodobieństwo prowadzenia nielegalnej eksploatacji. Zdaniem Dyrektora OUG organy ochrony środowiska otrzymywały informacje o potencjalnych miejscach wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. W związku z powyższym, w prowadzonych przez OUG postępowaniach mogły zdarzyć się przypadki, w których nie informowano ponownie ww. organów z uwagi na uznanie, że w danej sprawie miały one już wiedzę w tym zakresie. Wśród wyjaśnień dotyczących pojedynczych spraw Dyrektor OUG jako przyczyny nieprzekazywania informacji wskazała na: [1] stwierdzenie w toku prowadzonych czynności kontrolnych wyrobisk niewielkich rozmiarów, w tym również zlokalizowanych na terenie poeksploatacyjnym⁵⁹ oraz [2] przekazanie zawiadomienia do OUG o podejrzeniu prowadzenia nielegalnej eksploatacji przez starostę⁶⁰.

(akta kontroli str. 1036-1039)

Zdaniem NIK, występowanie przez OUG do właściwych organów o udostępnienie informacji i decyzji administracyjnych w odniesieniu do miejsca, co do którego istnieje podejrzenie prowadzenia wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji jeszcze na wstępnym etapie prowadzenia sprawy, nie może być utożsamiane z poinformowaniem tych organów o faktycznym potwierdzeniu prowadzenia tej działalności, a co za tym idzie podejrzenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Dopiero w toku prowadzonego rozpoznania sprawy OUG po zebraniu dowodów w sprawie, podejmuje rozstrzygnięcie co do faktu wydobywania kopaliny oraz ustalenia, że wydobywanie to było prowadzone bez wymaganej koncesji.

⁵⁶ Dotyczy spraw nr: KIE.5432.3.2021, KIE.5432.10.2021, KIE.5432.27.2021.

⁵⁷ Dotyczy sprawy KIE.5432.12.2021.

⁵⁸ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

⁵⁹ Sprawy nr: KIE.543.34.2019, KIE. 543.29.2019.

⁶⁰ Sprawy nr: KIE. 543.21.2019, KIE.5432.45.2020.

Ponadto NIK wskazuje, że przekazanie informacji o stwierdzeniu w terenie wyrobisk poeksploatacyjnych powstałych w wyniku wykonywania działalności bez wymaganej koncesji jest warunkiem niezbędnym po podjęciu działań w celu przeprowadzenia rekultywacji gruntów rolnych i leśnych lub nałożenia przez organy ochrony środowiska obowiązku wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

OCENA CZĄSTKOWA

W OUG podejmowano działania w zakresie wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalin przede wszystkim w odpowiedzi na wpływające do jednostki zawiadomienia dotyczące podejrzenia prowadzenia takiej działalności. Zainicjowano również i prowadzono działania edukacyjne i informacyjne mające na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.

Każdorazowo w przypadku otrzymania informacji o podejrzeniu prowadzenia wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, podejmowano czynności wyjaśniające. W przypadku potwierdzenia nielegalnego wydobywania prowadzono postępowanie dot. ustalenia opłaty podwyższonej, jednakże nie zawsze w sposób prawidłowy. Nierzetelnie weryfikowano wpływające do Urzędu zawiadomienia o zamiarze wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb, o których mowa w art. 4 ust. 2 pgg. Kontrole w zakładach górniczych dotyczące gospodarowania złożami kopalin realizowano w oparciu o ustanawiany corocznie plan kontroli, którego sporządzenie poprzedzone było analizami uwzględniającymi prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności oraz zidentyfikowania obszarów, w których naruszenie przepisów jest największe. W przypadku stwierdzenia w toku kontroli naruszeń przepisów, pracownicy OUG po przeprowadzonych kontrolach, wydawali decyzje w których zobowiązywali przedsiębiorcę do wykonania określonych czynności, wskazując jednocześnie na konieczność poinformowania o sposobie ich wykonania. Jednak do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, w 11 przypadkach⁶¹ w których przedsiębiorca nie poinformował Urzędu lub informował jedynie o częściowym ich wykonaniu nie zweryfikowano i nie wyegzekwowano wykonania nałożonych obowiązków, a w dwóch przypadkach taka weryfikacja nastąpiła odpowiednio po 1057 i 428 dniach od dnia wydania decyzji.

Stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące nieprzekazywania informacji do: [1] właściwych organów koncesyjnych w każdym przypadku potwierdzenia naruszenia warunków koncesji w kontrolowanych zakładach górniczych, oraz [2] organów właściwych w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organów ochrony środowiska właściwych w sprawie wydania decyzji lub wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, w każdym przypadku zidentyfikowania w terenie wyrobisk górniczych powstałych w wyniku prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji.

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. Bieżące informowanie właściwych organów koncesyjnych o każdym stwierdzonym przypadku naruszenia warunków koncesji.

⁶¹ Na podstawie próby kontrolnej 40 kontroli zrealizowanych przez OUG w latach 2019-2022 w zakładach górniczych.

2. Informowanie organów właściwych w sprawach o wykroczenie w każdym przypadku potwierdzenia wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż z naruszeniem warunków koncesji.
3. Bieżące weryfikowanie, a w przypadku niezrealizowania, skuteczne egzekwowanie wykonania przez przedsiębiorców nałożonych obowiązków po przeprowadzonych kontrolach w zakładach górniczych.
4. Rzetelne weryfikowanie wpływających do Urzędu zawiadomień o zamiarze wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia własnych potrzeb.
5. Prawidłowe prowadzenie spraw dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej w związku z prowadzeniem wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji.
6. Bieżące informowanie innych organów właściwych w sprawach rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i/lub organów ochrony środowiska właściwych w sprawie wydania decyzji lub wykonania czynności zmierzających do przywrócenia środowiska do stanu właściwego, w przypadku stwierdzenia w terenie wyrobisk górniczych powstałych w związku z prowadzoną nielegalną eksploatacją.

Uwagi NIK 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 Kielcach. 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
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.

Kielce, maja 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

Kontrolerzy
Kinga Komenda
specjalista kp.

.....
podpis

.....
podpis

Łukasz Pieńkowski
starszy inspektor kp.

.....
podpis