



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.02.2023

Pan
Wiesław Pisula
Dyrektor
Okręgowego Urzędu Górniczego
w Krośnie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy w Krośnie, ul Armii Krajowej 3, 38-402 Krosno (dalej: OUG lub <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Pisula – Dyrektor OUG od 1 kwietnia 2010 r.
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 kontroli), 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Roman Chrząszcz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/73/2023 z 9 marca 2023 r., Mateusz Malig – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/72/2023 z 9 marca 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 3-7)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania Dyrektora OUG w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni, były realizowane prawidłowo.

Wdrożono odpowiednie rozwiązania organizacyjne, a wykonywanie tych zadań powierzono pracownikom Urzędu posiadającym właściwe kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Również zapewniono odpowiedni i sprawny technicznie sprzęt, umożliwiający wykonywanie zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni.

Kontrole w odkrywkowych zakładach górniczych przeprowadzono według częstotliwości określonej w Planie Pracy Urzędu z uwzględnieniem analizy prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości w wykonywanej działalności. Kontrole te przeprowadzane były zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. - *Prawo geologiczne i górnicze*³. Czynności kontrolne wykonywane były na podstawie upoważnień i dokumentowane w protokołach kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu odkrywkowych zakładów górniczych, Dyrektor OUG zgodnie z wymaganiami art. 171 ww. ustawy, wydawał decyzje nakazujące ich usunięcie, a także decyzje wstrzymujące w całości lub w części ruch zakładów. W sytuacjach, gdy nieprawidłowości dotyczyły eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji, stosownie do wymogów art. 173 ust. 2 tej ustawy, zawiadamiano właściwy organ administracji geologicznej.

Dyrektor OUG każdorazowo w odpowiedzi na wpływające informacje podejmował odpowiednie działania w celu zidentyfikowania przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni. W przypadku stwierdzenia wydobywania kopalni bez wymaganej koncesji, w drodze decyzji administracyjnej ustalana była opłata podwyższona, której wartość obliczano w sposób określony w art. 140 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy.

Właściwie informowano inne organy administracji publicznej o toczących się postępowaniach związanych z nielegalną eksploatacją kopalni oraz pozyskiwano od nich niezbędne dane do prawidłowego rozstrzygnięcia tych spraw.

Działaniem nieprawidłowym był brak odpowiedniej współpracy z organami ścigania w zakresie ich zawiadomień o możliwości popełnienia wykroczenia przez osoby wydobywające kopaliny bez wymaganej koncesji, co w niektórych przypadkach mogło powodować przedawnienie karalności tych czynów. Również nieprawidłowym działaniem było nieopracowanie i niezamieszczenie w BIP Urzędu w terminie do 26 marca 2023 r., ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było wymagane przepisami art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*⁴. Dyrektor OUG także nie zawiadamiał stron postępowań dotyczących opłat podwyższonych, o nowym terminie załatwienia sprawy z jednoczesnym pouczeniem ich o prawie do wniesienia ponaglenia, stosownie do wymagań art. 36 *Kpa*.

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

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. Podstawowym dokumentem systematyzującym działalność OUG był regulamin organizacyjny - wprowadzony zarządzeniem nr 32 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (dalej: WUG) z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych*⁶. W regulaminie tym wskazano, że do obowiązków dyrektora OUG należy udzielanie pracownikom upoważnień do: wydawania decyzji w imieniu dyrektora, nakładania grzywien w drodze mandatu karnego oraz przeprowadzania kontroli. Regulamin organizacyjny nie określał odrębnych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.

Na potrzeby postępowań związanych z nielegalną eksploatacją, w OUG stosowano *Metodykę prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących ustalania opłaty podwyższonej*⁷, opracowaną przez Zespół do spraw postępowań związanych z ustaleniem opłaty podwyższonej⁸. W dokumencie tym ujęto zasady kwalifikacji otrzymanych zgłoszeń, wstępnego rozpoznania i wszczęcia postępowania, przeprowadzenia postępowania oraz jego zakończenia i wydania rozstrzygnięcia. Ponadto zasady związane z wykonywaniem przez pracowników OUG czynności inspekcyjno-technicznych zostały określone w zarządzeniu nr 44 Prezesa WUG z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie *trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych oraz prowadzenia czynności wyjaśniających w ramach zadań należących do właściwości dyrektorów OUG*⁹.

(akta kontroli Tom I str. 8-30)

2. Zadania dotyczące wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalni realizowało sześciu pracowników Urzędu, co było zgodne z ich zakresami czynności. Pracownicy posiadali wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe związane z górnictwem, geologią, geodezją lub ochroną środowiska. Jeden z pracowników posiadał uprawnienia geologiczne kat. III, V i VII¹⁰, a czterech pracowników

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 Dz. Urz. WUG z 2022 r. poz. 68. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 21 Prezesa WUG 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 oraz z 2022 r. poz. 16, 35 i 40).

⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy wersje tego dokumentu. Najnowsza wersja została wprowadzona do wewnętrznego stosowania w maju 2022 r.

⁸ Powołany zarządzeniem nr 18 Prezesa WUG z dnia 6 czerwca 2016 r. w sprawie Zespołu do spraw postępowań związanych z ustaleniem opłaty podwyższonej.

⁹ Dz. Urz. WUG z 2022 r. poz. 84. Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 19 Prezesa WUG z dnia 5 października 2020 r. w sprawie *trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego* (Dz. Urz. WUG z 2021 r. poz. 40) oraz zarządzenie nr 33 Prezesa WUG z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie *trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego* (Dz. Urz. WUG z 2018 r. poz. 177).

¹⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 30 marca 2016 r. w sprawie *kwalifikacji w zakresie geologii* (Dz. U. z 2016 r. poz. 425).

dysponowało kwalifikacjami obejmującymi dozór w odkrywkowych zakładach górniczych.

(akta kontroli Tom I str. 31-52)

Plan szkoleń był opracowany przez Prezesa WUG na każdy rok kalendarzowy. W planach ujmowano szkolenia obligatoryjne, tj. studia podyplomowe dla wybranych pracowników urzędów górniczych, kurs teoretyczny w ramach służby przygotowawczej, szkolenia z zakresu BHP, szkolenia dla kadry kierowniczej nadzoru górniczego. Dodatkowo WUG organizował szkolenia wewnętrzne dla wszystkich urzędów górniczych. Liczba tematów szkoleniowych zaplanowanych dla OUG była następująca¹¹: sześć w 2019 r., po pięć w 2020 r. i w 2021 r., po sześć w 2022 r. i w 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 53-96)

W 2020 r. i w 2021 r. zorganizowano szkolenia dotyczące metodyki prowadzenia postępowań dotyczących naliczania opłaty podwyższonej. Łącznie cztery osoby brały udział w tych szkoleniach. Ponadto dwóch pracowników zostało przeszkolonych z obsługi profesjonalnego oprogramowania geodezyjnego, hydrologicznej platformy pomiarowej, a także z obsługi bezzałogowych statków powietrznych. Osoby, zaangażowane w sprawy nielegalnej eksploatacji kopalni, wskazywały potrzebę podnoszenia kompetencji w tym zakresie, a także z własnej inicjatywy przedstawiały propozycje szkoleń obejmujących wykorzystywanie sprzętu specjalistycznego do przeprowadzania pomiarów w miejscach wydobywania kopalni.

(akta kontroli Tom I str. 51-52, 59-68, 97-101)

Dwóch z sześciu pracowników, którym w zakresach czynności wpisano zadania dotyczące wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalni, nie brało udziału w żadnym z powyższych szkoleń. W jednym przypadku przyczyną tego był krótki okres zatrudnienia pracownika powiązany z koniecznością odbycia służby przygotowawczej dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. W drugim przypadku pracownik zajmował się przede wszystkim ochroną środowiska w zakładach górniczych i jedynie w tym obszarze analizował sprawy dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalni.

(akta kontroli Tom I str. 31-33, 42-44, 98, 102-104)

Środki zaplanowane na szkolenia pracowników Urzędu (ujęte w planach szkoleń) wynosiły:

- 2,8 tys. zł w 2019 r.,
- brak środków zaplanowanych w 2020 r.¹²,
- 3 tys. zł w 2021 r.,
- 3,5 tys. zł w 2022 r.,
- 3,5 tys. zł w 2023 r.

Łącznie zaplanowano 12,8 tys. zł. Z tej kwoty na szkolenie pracowników zajmujących się wykrywaniem nielegalnej eksploatacji kopalni wykorzystano 6,1 tys. zł¹³.

(akta kontroli Tom I str. 105-107)

3. Pracownicy Urzędu, do realizacji zadań związanych z wykrywaniem nielegalnej eksploatacji kopalni, wykorzystywali odbiorniki GPS, dalmierze laserowe,

¹¹ Bez zaplanowanych szkoleń obligatoryjnych wymienionych w części I planu szkoleń.

¹² W planie szkoleń zatwierdzono szkolenia wewnętrzne dla pracowników OUG organizowane przez WUG.

¹³ Według stanu na 28 marca 2023 r.

planimetr biegunowy elektroniczny¹⁴, echosondę, hydrologiczne platformy pomiarowe¹⁵, kamerę interwencyjną, aparaty fotograficzne oraz specjalistyczne oprogramowanie geodezyjne. Sprzęt wykorzystywany do wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalni, według producenta lub warunków gwarancji, nie wymagał okresowych przeglądów technicznych. Poprawność działania zestawów GPS, każdorazowo przed rozpoczęciem użytkowania, sprawdzano za pomocą pomiarów kontrolnych na punktach o znanych współrzędnych oraz o określonej wysokości¹⁶. Łącznie w latach 2019-2023 na sprzęt lub oprogramowanie służące do wykrywania nielegalnej eksploatacji wykorzystano 7,1 tys. zł (3,3 tys. zł w 2019 r. i 3,8 tys. zł w 2022 r.).

Od 11 kwietnia 2023 r. w OUG obowiązuje *Harmonogram przeglądów urządzeń kontrolno-pomiarowych*, opracowany przez Prezesa WUG.

(akta kontroli Tom I str. 108-126, 429-435)

4. Urząd był trzykrotnie kontrolowany przez Prezesa WUG. W 2019 r. kontrola obejmowała ocenę przyjmowania skarg i wniosków, realizację zadań w zakresie prowadzenia wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie w BIP oraz stosowanie przyrządów kontrolno-pomiarowych zakupionych ze środków NFOŚiGW¹⁷. W wystąpieniu pokontrolnym Prezes WUG sformułował zalecenie dotyczące zwiększenia liczby kontroli wykonywanych w zakładach górniczych przez pracowników OUG z wykorzystaniem przyrządów kontrolno-pomiarowych zakupionych ze środków NFOŚiGW. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Urzędu wskazał, że polecił zwiększenie liczby kontroli prowadzonych z wykorzystaniem powyższych przyrządów.

(akta kontroli Tom I str. 127-129)

W 2021 r. Prezes WUG przeprowadził kolejną kontrolę¹⁸, która obejmowała realizację zadań dotyczących nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania robót geologicznych oraz w zakresie gospodarki złożem kopaliny w zakładach górniczych. Zalecenia pokontrolne dotyczyły analizy i weryfikacji zarządzeń wydawanych przez kierownika ruchu zakładu górniczego i ich zgodności z przepisami rozporządzeń *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego*¹⁹ oraz *w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej*²⁰. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor OUG przedstawił informację o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli Tom I str. 130-140)

W 2023 r. Prezes WUG przeprowadził kontrolę²¹ w zakresie: sprawdzenia realizacji zaleceń i wniosków z poprzedniej kontroli, sprawdzania kwalifikacji osób

¹⁴ Służy do pomiaru odległości, powierzchni i kubatury na rysunkach, planach, mapach itp.

¹⁵ Znajdują się na stanie środków trwałych WUG i są wypożyczane okręgowym urzędem górniczym, w tym OUG w Krośnie. Zakupione zostały w 2019 r. przez WUG za łączną kwotę 67,5 tys. zł.

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. *w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1670).

¹⁷ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁸ Za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego* (Dz. U. poz. 1008 ze zm.).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 października 2015 r. *w sprawie dokumentacji mierniczo-geologicznej* (Dz. U. poz. 1941).

²¹ Za okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.

kierownictwa i dozoru ruchu przez Dyrektora OUG, funkcjonowania archiwum zakładowego oraz zagadnień dotyczących zagrożenia wodnego. W następstwie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalni. Zalecenia i wnioski z poprzedniej kontroli uznano za zrealizowane.

(akta kontroli Tom I str. 141-145)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Dyrektora OUG w zakresie zapewnienia warunków organizacyjnych dotyczących realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni.

Dyrektor OUG powierzył wykonywanie ww. zadań pracownikom, którzy posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Pracownicy brali udział w szkoleniach związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących naliczania opłaty podwyższonej, a także ukończyli kursy z obsługi specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego do wykrywania nielegalnej eksploatacji kopalni.

Wyposażenie techniczne było sprawne i zapewniało prawidłowe: dokumentowanie, wykonywanie pomiarów oraz opracowywanie kompleksowych analiz na podstawie zgromadzonych danych o miejscu nielegalnego wydobycia kopalni.

Dyrektor OUG należycie realizował zalecenia i wnioski formułowane w wyniku kontroli wewnętrznych przeprowadzonych przez Prezesa WUG. Nie wykazały one nieprawidłowości bezpośrednio związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących naliczania opłaty podwyższonej.

OBSZAR

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

2.1. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny.

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, 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.

Procedury dotyczące kontroli przeprowadzanych przez Urząd w zakładach górniczych, w tym także konieczności unormowań kryteriów częstotliwości przeprowadzania kontroli oraz uwzględnienia analizy ryzyka i jego monitorowania, zostały uregulowane zarządzeniem nr 30 Prezesa WUG z dnia 23 grudnia 2020 r. *w sprawie planowania działalności, zarządzania ryzykiem oraz monitorowania w ramach systemu kontroli zarządczej w urzędach górniczych*²². Zgodnie z tymi procedurami, Dyrektor Urzędu na poszczególne lata opracowywał Plany Pracy OUG, które następnie zatwierdzane były przez Prezesa WUG. Plany Pracy OUG opracowane w okresie objętym kontrolą, zawierały m.in. zadania priorytetowe, rejestr ryzyk, kryteria częstotliwości kontroli oraz plany kontroli na dany rok z podziałem na kontrole przeprowadzone w: odkrywkowych zakładach górniczych,

²² Dz. Urz. WUG z 2021 poz. 123 ze zm.

otworowych zakładach górniczych, ośrodkach szkoleniowych, pozostałych podmiotach.

W BIP OUG zamieszczono:

- w okresie od 8 do 27 marca 2023 r. – *Założenia do kryteriów częstotliwości kontroli w zakładach górniczych*²³, wynikające z Planu Pracy OUG na 2023 r.,
- od 27 marca 2023 r. – *Ogólny schemat procedur kontroli w organach nadzoru górniczego*, w którym przedstawiono etapy oraz czynności procesu kontrolnego realizowane przez WUG oraz przez OUG. Schemat ten został zatwierdzony przez Prezesa WUG 24 marca 2023 r.

Do 23 marca 2023 r. Dyrektor OUG nie posiadał ogólnego schematu procedur kontroli, który zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, powinien być zamieszczony w BIP Urzędu, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli Tom II str. 3-5)

2. Przepis art. 47 ust. 1 ustawy *Prawo przedsiębiorców* stanowi, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny.

Plany Pracy OUG obowiązujące w latach 2019-2023, zawierały takie same uregulowania dotyczące częstotliwości kontroli odkrywkowych zakładów górniczych, z których wynikało, że kontrolę należy przeprowadzić w terminach:

- a) 4-12 miesięcy w zakładach górniczych prowadzących wydobywanie przy zastosowaniu dużej ilości maszyn i urządzeń, a w szczególności przy użyciu materiałów wybuchowych,
- b) 6-24 miesięcy w innych zakładach górniczych,
- c) 24-48 miesięcy w zakładach górniczych, w których zaniechano bądź nie rozpoczęto eksploatacji.

Plany Pracy OUG obowiązujące w latach 2019-2023 obejmowały analizę ryzyka, w ramach której identyfikowano poszczególne jego rodzaje, ocenę i sposób reakcji oraz działania w ramach reakcji.

Liczba odkrywkowych zakładów górniczych nadzorowanych przez OUG wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą, wynosiła od 408 (stan na 31 grudnia 2022 r.) do 453 (stan na 31 grudnia 2019 r.). Na koniec I kwartału 2023 r. liczba ww. zakładów wynosiła 404.

(akta kontroli Tom II str. 10-77)

Dyrektor OUG w sprawie analiz dotyczących identyfikacji obszarów do kontroli, w których ryzyko naruszenia przepisów było największe wyjaśnił m.in., że analizy takie były dokonywane w toku opracowywania Planów Pracy OUG oraz przy planowaniu konkretnych kontroli (w trybie cotygodniowych porad). Zgodnie z zarządzeniami Prezesa WUG, Plany Pracy urzędów zawierały cele, podzadania, zadania własne (w tym wynikające z identyfikacji materii wymagających szczególnej uwagi) oraz kryteria częstotliwości przeprowadzania kontroli zakładów górniczych. Przebieg analizy nie był dokumentowany, lecz opierał się na wyznaczonej zarządzeniami Prezesa WUG wielostopniowej procedurze planowania działalności/pracy OUG, utrwalonej w postaci Planów Pracy. Proces planowania działalności kontrolnej był procesem wielostopniowym, opartym na wypracowanych

²³ Założenia te były zawarte w „Kryteriach częstotliwości kontroli” Planu Pracy OUG.

metodach, wiedzy i doświadczeniu osób zaangażowanych w opracowanie planu działalności: inspektorów OUG prowadzących kontrole, kierownictwa Urzędu, następnie przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych WUG. Uwieńczeniem tego procesu jest zatwierdzenie Planu Pracy przez Prezesa WUG.

Dyrektor wskazał, że efekt ww. analiz jest dokumentowany w postaci wspomnianego Planu Pracy OUG, wyznaczającego cele, podzadania, zadania własne i harmonogram, w tym częstotliwość dokonywania kontroli. Dla otworowych zakładów górniczych określają szczegółowo plan kontroli, natomiast dla odkrywkowych zakładów górniczych liczbę kontroli w poszczególnych specjalnościach (górnictwej, energo-mechanicznej, mierniczo-geologicznej, ochrony środowiska, budowlanej).

Dyrektor stwierdził, że na poziomie realizacji tego planu organizacja procesu przygotowania kontroli w odniesieniu do odkrywkowych zakładów górniczych (m.in. ze względu na ich dużą ilość, powyżej 400) opierała się na systemie typowania przez inspektorów OUG zakładów podlegających kontroli i ustalania tygodniowego planu kontroli podczas narad. Podczas tych posiedzeń omawiana była zasadność objęcia kontroli konkretnych zakładów górniczych z uwzględnieniem wyznaczonych w Planie Pracy zadań, kryteriów częstotliwości kontroli, okoliczności doraźnych, realizacji zaleceń pokontrolnych, wykonania wydanych decyzji, zgłoszonych interwencji lub wystąpień innych organów.

Do wyjaśnień Dyrektor OUG dołączył roboczą dokumentację planowania kontroli z okresu 27 marca – 7 kwietnia 2023 r. oraz kserokopię z ewidencji cotygodniowych narad potwierdzającą planowanie kontroli z okresu 13 lutego – 20 marca 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 492-498, Tom II str. 83-88)

3.1. Wykonanie Planów Pracy OUG w zakresie dotyczącym kontroli odkrywkowych zakładów górniczych przedstawiało się następująco:

- a) w 2019 r. planowana liczba dni kontrolnych²⁴ – 202, wykonana liczba dni kontrolnych – 197,
- b) w 2020 r. planowana – 224, wykonana – 99,
- c) w 2021 r. planowana – 222, wykonana – 145,
- d) w 2022 r. planowana – 220, wykonana – 214,
- e) w 2023 r. planowana – 215, wykonana liczba dni kontrolnych na koniec I kwartału 2023 r. – 44.

Wykonanie w latach 2020-2021 mniejszej liczby dni kontrolnych w stosunku do planowanej, spowodowane było stanem zagrożenia epidemicznego i stanem epidemii, wakatami na stanowiskach inspekcyjno-technicznych, a dodatkowo w 2021 r. koniecznością odbycia służby przygotowawczej przez zatrudnionego pracownika na stanowisku starszego inspektora ds. mechanicznych oraz nieobecność w pracy z powodu choroby pracownika ds. geologicznych w okresie od 10 maja do 16 lipca 2021 r.

Analiza terminów kolejnych kontroli 15 odkrywkowych zakładów górniczych²⁵ wykazała, że były one przeprowadzane z zachowaniem częstotliwości określonej w Planach Pracy OUG.

(akta kontroli Tom II str. 25-75, 78-82)

²⁴ Przeważnie kontrole były przeprowadzane w ciągu jednego dnia przez dwóch pracowników OUG, w takich przypadkach jedna kontrola obejmowała jeden dzień kontrolny, który obejmował dwie roboczodniówki.

²⁵ Pięciu (100%) zakładów prowadzących wydobycie przy użyciu materiałów wybuchowych i 10 pozostałych zakładów górniczych losowo wybranych.

3.2. W latach 2019 – marzec 2023, Urząd przeprowadził łącznie 791 kontroli i czynności inspekcyjno-technicznych w odkrywkowych zakładach górniczych i w miejscach eksploatacji bez wymaganej koncesji, z tego: 661 kontroli planowanych, 119 kontroli związanych z prowadzeniem działalności bez wymaganej koncesji (nielegalna eksploatacja), 11 innych czynności inspekcyjno-technicznych²⁶. W poszczególnych latach łączna liczba przeprowadzonych kontroli przedstawiała się następująco: w 2019 r. – 228, w 2020 r. – 124, w 2021 r. – 177, w 2022 r. – 220, a w I kwartale 2023 r. – 42 kontrole. Kontrole te dotyczyły w szczególności zagadnień: bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego, gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania, ochrony środowiska, zapobiegania szkodom oraz likwidacji zakładu górnictwa, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Kontrole przeprowadzali starsi inspektorzy lub nadinspektorzy Urzędu do spraw: geologii, miernictwa górnictwa, ochrony środowiska oraz górnictwa odkrywkowego.

W ww. okresie, pracownik Urzędu ds. geologii przeprowadził 134 kontrole w zakresie gospodarki złożami kopalin, z tego: 19 w 2019 r., 24 w 2020 r., 31 w 2021 r., 50 w 2022 r. i 10 w I kwartale 2023 r. W ramach tych kontroli:

- w jednym przypadku stwierdzono naruszenie warunków koncesji, polegające na przekroczeniu w 2017 r. dopuszczalnej ilości 20 tys. m³ wydobywania kopalin;
- w 18 przypadkach stwierdzano nieprawidłowości nie związane bezpośrednio z eksploatacją kopalin²⁷, a dotyczące przede wszystkim funkcjonowania zakładów górniczych;
- w pozostałych 115 przypadkach, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Oprócz kontroli przeprowadzonych przez pracownika ds. geologii, prowadzone były również kontrole przez pracowników Urzędu ds.: miernictwa górnictwa, górnictwa odkrywkowego oraz środowiska. W 12 takich kontrolach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji, z tym że:

- w trzech przypadkach nieprawidłowości te dotyczyły eksploatacji kopalin z naruszeniem granic obszaru górnictwa (eksploatacji dokonywano poza granicami obszaru górnictwa),
- w pozostałych 9 przypadkach nieprawidłowości te dotyczyły eksploatacji kopalin w sposób naruszający pasy ochronne ustanowione dla: nieruchomości sąsiednich, cieków wodnych, dróg lub napowietrznej linii energetycznej.

(akta kontroli Tom II str. 76, 89-96)

4. Analiza akt spraw 40 kontroli²⁸, w zakresie gospodarki złożami kopalin wykazała, że:

- kontrole były przeprowadzane przez pracowników OUG na podstawie upoważnień, stosownie do wymagań art. 154 ust. 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*,
- po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzane były protokoły, w których zamieszczano informacje wymagane postanowieniami art. 154b ust. 2 tej ustawy,
- w protokołach kontroli zawierano informację o jego doręczeniu przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej,

²⁶ Np.: kontroli doraźnych, na wniosek, powtórnych lub oględziny miejsc wypadków.

²⁷ Nie dotyczyły one naruszenia granic obszaru górnictwa lub pasów ochronnych.

²⁸ Próbkę kontroli stanowiła dokumentacja: 13 kontroli w których stwierdzono nielegalną eksploatację kopali, 19 kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości bezpośrednio nie związane z eksploatacją kopalin, osiem losowo wybranych kontroli w których nie stwierdzono nieprawidłowości.

- w badanej próbie dokumentów, przedsiębiorcy nie wnosili zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli.

(akta kontroli Tom II str. 93, 97-99)

5. Zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górnictwa: [1] nakazuje usunięcie nieprawidłowości, [2] może w całości lub w części wstrzymać ruch zakładu lub jego urządzeń, [3] może nakazać podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych lub innych.

Analiza akt spraw 40 ww. kontroli przedsiębiorców wykazała, że:

a) najczęściej stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji – 13 zakładów górniczych, z tego: eksploatacja kopalni z naruszeniem pasów ochronnych ustanowionych dla: nieruchomości sąsiednich, cieków wodnych, dróg lub napowietrznej linii energetycznej – 9 zakładów, eksploatacja kopalni z naruszeniem granic obszaru górnictwa – 3 zakłady, eksploatacja kopalni z przekraczaniem dopuszczalnej ilości 20 tys.m³ – jeden zakład,
- oznaczeń zakładów i jego granic oraz poprawności wyznaczenia granic obszaru górnictwa – 8 zakładów górniczych,
- braku operatów ewidencyjnych zasobów złoża kopalni lub błędów w tych operatach – 6 zakładów górniczych,
- sprawowania nadzoru nad ruchem zakładów górniczych przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji – 3 zakłady górnicze,
- innych nieprawidłowości np. braku: aktualnych badań lekarskich pracowników zakładów górniczych, aktualnych planów ruchu, wyników badań drgań na stawkach pracy, uregulowania stanu prawnego użytkowanych obiektów, komisijnego odbioru zakupionej maszyny dopuszczonej do ruchu w zakładzie górnictwem itp.,

b) w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, Dyrektor OUG w drodze decyzji administracyjnych²⁹, nakazywał przedsiębiorcom wykonanie określonych czynności w celu ich usunięcia, bądź wstrzymywał ruch zakładu górnictwa lub jego części,

c) w analizowanych kontrolach nie stwierdzono przypadków braku reakcji przedsiębiorców na wskazane nieprawidłowości. Działania przedsiębiorców dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, weryfikowane były przez Dyrektora OUG na podstawie korespondencji pomiędzy Urzędem a kontrolowanymi zakładami górnictwem, a także w trakcie kolejnych kontroli przeprowadzonych w tych zakładach.

(akta kontroli Tom II str. 89-92, 94-96, 100-110, 130-227)

6. Zgodnie z art. 173 ust. 2 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, organ nadzoru górnictwa niezwłocznie zawiadamia właściwy organ administracji geologicznej w przypadku stwierdzenia, że działalność regulowana ustawą jest wykonywana m.in. z naruszeniem warunków określonych w koncesji.

Analiza akt spraw ww. 40 kontroli przedsiębiorców wykazała, że:

- w 13 kontrolach, w których stwierdzono eksploatację kopalni z naruszeniem warunków koncesji, Dyrektor OUG zawiadomił organ administracji geologicznej o naruszeniu tych warunków. Zawiadomienia te w 12 przypadkach przekazane

²⁹ Część nieprawidłowości stwierdzonych w podczas kontroli zakładów górniczych, została usunięta w trakcie postępowań administracyjnych, co powodowało umorzenie tych postępowań bez wydania decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości.

zostały w terminie od 6 do 27 dni³⁰, a w jednym przypadku w terminie 132 dni od dnia wszczęcia kontroli w zakładach górniczych;

- w 19 kontrolach, w których stwierdzano nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania zakładów górniczych, a nie dotyczących eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji, Dyrektor Urzędu nie zawiadamiał organów administracji geologicznej o tych nieprawidłowościach;
- w 8 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom II str. 100-227)

Sprawa zawiadomienia organu administracji geologicznej o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie kontroli, po upływie 132 dni po jej przeprowadzeniu, przedstawiała się następująco.

W dniu 26 maja 2022 r. pracownicy OUG przeprowadzili kontrolę w zakładzie górniczym, w trakcie której stwierdzono, że w granicach zakładu zlokalizowane były urządzenia zakładu przeróbczego, tj. przesiewacz, trzy przenośniki taśmowe, kruszarka z płuczką mieczową, sterownia elektryczna kruszarki i hydrocyklon. Pod przenośnikiem taśmowym zmagazynowano refuler, natomiast poniżej przenośnika znajdował się stożek nasypowy przerobionej kopaliny (znajdujący się bezpośrednio poza granicą zakładu górniczego w bezpośrednim sąsiedztwie punktu granicznego). Świadczyło to o prowadzeniu eksploatacji ww. urządzeń zakładu przeróbczego, który nie został ujęty w planie ruchu zakładu górniczego, jak również nie był objęty pozwoleniem na budowę. W protokole kontroli zapisano, że kierownik ruchu zakładu górniczego oświadczył, że montaż elementów „mobilnych” rozpoczęto w marcu 2022 r., poszczególne elementy były stopniowo dostawiane i wykonana została próba sprawności. W związku z tym, że urządzenia nie zostały dopuszczone do ruchu, omówiono z przedsiębiorcą konieczność wyłączenia ich z użytkowania i nie prowadzenia dalszych prób do czasu uregulowania ich stanu formalno-prawnego. Do protokołu kontroli przedsiębiorca nie wniósł zastrzeżeń. W dniu 31 maja 2022 r. Dyrektor OUG wydał decyzję z rygorem natychmiastowej wykonalności, w której nakazał wstrzymać ruch obiektów związanych z przeróbką kopalni, zlokalizowanych w kontrolowanym zakładzie górniczym, do czasu uregulowania stanu formalno-prawnego związanego z budową i użytkowaniem tych obiektów.

W dniu 26 czerwca 2022 r. przedsiębiorca wniósł odwołanie od decyzji Dyrektora OUG. W dniu 15 września 2022 r. Prezes WUG utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Dyrektora OUG oraz wydał postanowienie, którym odmówił wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji Dyrektora OUG. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach postanowieniem z dnia 19 grudnia 2022 r. odmówił wstrzymania wykonania decyzji w przedmiocie wstrzymania ruchu obiektów związanych z przeróbką kopaliny zlokalizowanej w zakładzie górniczym, a wyrokiem z dnia 22 lutego 2023 r. oddalił skargę na ww. decyzję Prezesa WUG.

W dniu 6 lipca 2022 r. pracownicy Urzędu podjęli próbę ponownej kontroli tego zakładu górniczego, lecz właściciel zakładu podejmował działania uniemożliwiające przeprowadzenia czynności kontrolnych. Działania te zmusiły pracowników OUG do zaniechania kontynuowania kontroli, a także skutkowały skierowaniem przez Dyrektora OUG w dniu 26 lipca 2022 r. do Prokuratury Rejonowej w Przeworsku, zawiadomienia w tej sprawie.

W dniach 30 i 31 sierpnia 2022 r. pracownicy OUG przy udziale funkcjonariuszy Policji przeprowadzili ponowną kontrolę tego zakładu górniczego. W trakcie tych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

³⁰ W pięciu przypadkach w terminie do 10 dni, w sześciu przypadkach w terminie od 11 do 20 dni, w jednym przypadku w terminie 27 dni od dnia wszczęcia kontroli.

- obiekty tworzące zakład przeróbki kruszywa (taśmociąg, myjka bagnetowa, dwa odwadniacze kołowe, przesiewacz, rozdzielnie elektryczne), których lokalizację stwierdzono w trakcie próby przeprowadzenia kontroli w dniu 6 lipca 2022 r. w granicach obszaru i terenu górniczego zakładu górniczego, zostały usunięte poza te granice,
- wzdłuż granicy obszaru i terenu górniczego zlokalizowano obiekty budowlane i elementy uzbrojenia terenu, m.in.: wagę samochodową z najazdem, budynek obsługi wagi, słup betonowy oświetleniowy z instalacjami monitoringu, kontener zaplecza oznaczony tablicą „Biuro”, dwa przyległe do siebie obiekty kontenerowe zaplecza (bez oznaczenia), budynek oznaczony tablicą „Warsztat”, zgrupowane obiekty budowlane stanowiące zakład przerobczy kruszywa, pompę wody w wyrobisku przy zakładzie przerobczym itp.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2022 r. przedsiębiorca prowadzący zakład górniczy zgłosił do Dyrektora OUG sprzeciw wobec podjęcia i wykonania ww. czynności kontrolnych z naruszeniem prawa. Decyzją z dnia 6 września 2022 r. Dyrektor OUG umorzył postępowanie w przedmiocie rozpoznania tego sprzeciwu.

Pismem z dnia 12 września 2022 r. przedsiębiorca wniósł zastrzeżenia do ustaleń ww. kontroli. W dniu 21 września 2022 r. Dyrektor OUG sporządził aneks do protokołu kontroli, w którym wyjaśnił, dlaczego wszystkich trzech zastrzeżeń zgłoszonych przez przedsiębiorcę, nie uznał za uzasadnione. Pismem z dnia 5 października 2022 r. (132 dni po kontroli przeprowadzonej w dniu 26 maja 2022 r. oraz 14 dni po sporządzeniu aneksu do protokołu kontroli z dnia 31 sierpnia 2022 r.) Dyrektor OUG zawiadomił Marszałka Województwa Podkarpackiego o naruszeniu warunków koncesji wydanej przez ten organ administracji geologicznej, polegającym na prowadzeniu eksploatacji kopalni z zastosowaniem procesów przeróbki.

W dniu 23 lutego 2023 r. Dyrektor OUG złożył do Sądu Rejonowego w Przeworsku wniosek o ukaranie osoby wykonującej dozór ruchu przedmiotowego zakładu górniczego wskazując, że w okresie co najmniej od marca 2022 do 6 lipca 2022 r. prowadził ruch zakładu z naruszeniem warunków określonych w planie ruchu, tj. doprowadzając do budowy i użytkowania obiektów związanych z przeróbką kopalni. Wyrokiem z dnia 20 marca 2023 r. Sąd Rejonowy w Przeworsku uznał ww. osobę za winną i skazał ją na karę grzywny.

(akta kontroli Tom II str. 111, 228-384)

Dyrektor OUG w sprawie terminu zawiadomienia organu administracji geologicznej o naruszeniu warunków koncesji wyjaśnił, m.in. że zgodnie z art. 173 ust. 2 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, zawiadomienie organu administracji geologicznej przez organ nadzoru górniczego o stwierdzeniu prowadzenia działalności niezgodnie z warunkami udzielonej koncesji wymaga – w szczególności z uwagi na skutki takiego powiadomienia – zebrania takiego zasobu informacji, w tym materiału dowodowego, który z dostateczną dozą pewności uzasadnia fakt naruszenia koncesji. Ma to istotne znaczenie w sprawach spornych, gdzie dopiero po wyczerpaniu dostępnych środków dowodowych i wyjaśnieniu wszystkich okoliczności sprawy można mówić o niewątpliwym wyjaśnieniu stanu faktycznego, będącego podstawą takiego zawiadomienia.

Kontrola prowadzona 26 maja 2022 r. przez inspektorów ds. miernictwa górniczego i ds. geologii ukierunkowana była na badanie zagadnień mierniczych i geologicznych, a także koncentrowała się na kwestii obecności urządzeń i obiektów zakładu przerobczego w granicach zakładu górniczego bez ujęcia ich w planie ruchu.

Kwestia legalności posadowienia ww. obiektów była sporna. Przedsiębiorca i kierownik ruchu zakładu górniczego prezentowali stanowisko, że nie stanowią one

obiektów do przerobu kopalin, lecz jedynie do ich odwadniania oraz że nie wymagają one jako obiekty „mobilne” zachowania procedur właściwych dla budowli (m.in. wynikających z ustawy *Prawo budowlane*), co wymagało podjęcia dodatkowych czynności wyjaśniających.

Prawidłowość postępowania Dyrektora OUG i dokonanej oceny prowadzenia ruchu w warunkach niezgodności z prawem, potwierdzona została decyzją Prezesa WUG z dnia 15 września 2022 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 31 maja 2022 r., w której potwierdzono, że w przedmiotowym zakładzie górniczym prowadzono procesy przeróbki wymagające stosownej decyzji środowiskowej, a jej brak naruszał warunki koncesji.

Dyrektor wskazał, że decyzję o zawiadomieniu organu koncesyjnego o naruszeniu koncesji i prowadzeniu działalności z naruszeniem przepisów podjęto więc – z uwagi na stan sporu co do stanowisk odnośnie legalności posadowienia obiektów przerobczych i samego prowadzenia przerobu kopalin - po wyczerpującym wyjaśnieniu okoliczności sprawy, w tym po uzyskaniu potwierdzenia prawidłowości stanowiska OUG w decyzji Prezesa WUG.

(akta kontroli Tom II str. 385-388)

7. Na podstawie powyższych kontroli, w tym kontroli w których stwierdzono eksploatację kopalin z naruszeniem warunków koncesji³¹, Dyrektor OUG nie wszczywał postępowań dotyczących naliczenia opłaty podwyższonej. W przypadkach, gdy kontrole przedsiębiorców wykazały eksploatację kopalin z naruszeniem warunków koncesji, Dyrektor Urzędu na podstawie art. 173 ust. 2 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, zawiadamiał właściwe organy koncesyjne.

(akta kontroli Tom II str.100-11, 130-227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że do 23 marca 2023 r. Dyrektor OUG nie opracował (nie posiadał) ogólnego schematu procedur kontroli, który zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, powinien być zamieszczony w BIP Urzędu. Od 27 marca 2023 r. w BIP UOG zamieszczono *Ogólny schemat procedur kontroli w organach nadzoru górniczego*, w którym przedstawiono etapy oraz czynności procesu kontrolnego realizowane przez WUG oraz przez OUG. Schemat ten został zatwierdzony przez Prezesa WUG 24 marca 2023 r.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w art. 47 ust. 3 ww. ustawy, przewidziano obowiązek publikacji w BIP ogólnego schematu procedur kontroli (który z braku definicji ustawowej należy rozumieć jako ogólny zarys przedmiotu dający o nim ogólne wyobrażenie), bez jednak wskazania w tym przepisie bliższych kryteriów doboru treści, formy ani szczegółowości jej przedstawienia. Oznacza to pozostawienie do uznania organu kontroli sposobu zaprezentowania stosowanych procedur kontroli i poziomu szczegółowości takiej informacji.

Dyrektor wskazał, że w BIP OUG, w zakładkach *Kompetencje Dyrektora OUG* i *Przedmiot działalności*, zaprezentowano informacje składające się na ogólny schemat procedur kontroli prowadzonych przez Dyrektora OUG, zawierający czytelnie wskazanie przedsiębiorcom: [1] podstawy prawnej prowadzonych kontroli, [2] organu kontrolującego, [3] rodzaju podmiotów kontrolowanych i rodzajów działalności podlegających kontroli, [4] miejsc prowadzenia kontroli, [5] przedmiotu i zakresu kontroli, [6] szczególnych zagadnień i metod kontroli, [7] możliwych skutków kontroli.

³¹ Eksploatacja kopalin z naruszeniem pasów ochronnych lub z naruszeniem granic obszaru górniczego, lub eksploatacja kopalin z przekraczaniem dopuszczalnej ilości 20 tys.m³.

Tym samym – przy ogólnej dyspozycji art. 47 ust. 3 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, spełniona została dyspozycja i cel tego przepisu – w zakresie uprzedniego przekazania zainteresowanym przedsiębiorcom ogólnego zarysu informacji, jakich działań w granicach obowiązującego prawa mogą spodziewać się oni ze strony organu nadzoru górniczego w ramach prowadzonych przez niego procedur kontrolnych.

(akta kontroli Tom II str. 3-9)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów przedstawionych w wyjaśnieniach Dyrektora wskazujących, że informacje zawarte w BIP OUG spełniały wymogi ww. przepisu prawnego. W ocenie NIK informacje zamieszczone w BIP OUG przed 26 marca 2023 r., na które wskazywał Dyrektor w wyjaśnieniach, nie zawierały schematu procedur kontroli. Zawierały one wykaz kompetencji Dyrektora OUG oraz ogólne informacje dotyczące zakresu sprawowanego nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych.

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

Opis stanu faktycznego

8. W okresie objętym kontrolą, do OUG wpłynęły cztery³² zawiadomienia osób fizycznych, dotyczące wydobywania piasku przeznaczonego dla zaspokajania potrzeb własnych. W zawiadomieniach tych w każdym przypadku wskazano, że wydobywanie kopaliny nie przekroczy 10 m³ w roku kalendarzowym, będzie wykonywane bez użycia środków strzałowych i nie naruszy przeznaczenia nieruchomości, tj. będzie realizowane zgodnie z uregulowaniami art. 4 ust. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*. W zawiadomieniach wskazano lokalizację i planowany termin wydobycia kopalin, a także zostały one złożone do Urzędu z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do czasu wykonywania ww. czynności. Dyrektor OUG nie przeprowadzał oględzin działek (terenu) wskazanych w tych zawiadomieniach w celu obmiaru ilości i weryfikacji rodzaju wydobywanej kopaliny.

(akta kontroli Tom II str. 389-394)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że każde zgłoszenie wydobycia piasku na własne potrzeby jest poddawane szczegółowej analizie przez inspektora OUG (bez odrębnego dokumentowania poszczególnych czynności) i odnotowywane w bazie danych. W pierwszym etapie sprawdzane było miejsce wskazane w zgłoszeniu poprzez:

- analizę zdjęć satelitarnych dostępnych w serwisach internetowych www.geoportal.gov.pl i www.google.pl/maps/ pod kątem widocznych śladów eksploatacji i zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- porównanie wskazanego w zgłoszeniu miejsca planowanego wydobycia z prowadzonymi już sprawami w sprawie nielegalnej eksploatacji.

W drugim etapie (co nie jest uwidaczniane w dokumentach), przy każdej nowo zgłoszonej nielegalnej eksploatacji, sprawdzana była baza danych zgłoszeń wydobycia piasku lub żwiru na własne potrzeby w celu ustalenia, czy nie doszło do naruszenia warunków zgłoszenia. Po zakończeniu roku kalendarzowego i stwierdzeniu zaktualizowania ortofotomapy w systemie informacji przestrzennej Geoportalu działki objęte zgłoszeniami poddawane były analizie, pod kątem śladów i rozmiarów eksploatacji świadczących o możliwym przekroczeniu dopuszczalnego jej zakresu.

³² Dwa w 2019 r. i dwa w 2021 r.

Dyrektor wskazał, że ze względu na specyfikę art. 4 ust. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, zgłaszający może dokonać wydobywania w dowolnym momencie roku kalendarzowego (w tym w ostatnim jego dniu), nie wcześniej niż siedem dni od daty zawiadomienia. Z kolei w miesiącach zimowych nie planuje się weryfikacji miejsc wydobywania z uwagi na zaleganie pokrywy śnieżnej lub ryzyko opadów śniegu, uniemożliwiających dokonanie miarodajnych pomiarów. Ponadto w okresie od marca 2020 r. do wiosny 2022 r. działalność Urzędu, zwłaszcza kontrolna była ograniczona z uwagi na stan epidemii, a po stopniowym znoszeniu restrykcji koncentrowała się na nadrobieniu powstałych zaległości w kontrolowaniu zakładów górniczych.

Dyrektor stwierdził, że eksploatacja kopalni na potrzeby własne, uznawana jest za generującą najmniejsze ryzyko nielegalnego ich pozyskiwania. Ze względu na brak wskazań do przeprowadzenia takiej kontroli po analizie zasobów informacji przestrzennej, brak bieżących przesłanek do podejmowania czynności (w szczególności sygnałów od podmiotów zewnętrznych), wyjazd specjalistów ds. miernictwa i geologii do miejsc objętych wspomnianymi czterema zgłoszeniami, w ocenie Dyrektora, był nieuzasadniony ze względów ekonomicznych i organizacyjnych.

(akta kontroli Tom II str. 489-494)

Zdaniem NIK, zasadnym jest przeprowadzanie oględzin nieruchomości, na których właściciele zgłosili zamiar wydobywania kopalni z przeznaczeniem dla zaspokajania potrzeb własnych. Umożliwiłoby to weryfikację, czy pod pretekstem wydobywania na własne potrzeby, którego limit jest ograniczony do 10 m³ w roku kalendarzowym, nie była prowadzona eksploatacja większej ilości kopaliny. Również zasadnym byłoby dokumentowanie czynności dotyczących weryfikacji tych nieruchomości poprzez analizę zdjęć satelitarnych dostępnych w serwisach internetowych, na którą wskazywał Dyrektor OUG w wyjaśnieniach. Dokumentacja taka powinna przedstawiać stany wyrobisk powstałych na tych nieruchomości w kolejnych okresach i stanowić podstawę podjęcia odpowiednich działań organu nadzoru górniczego, w tym zakresie.

9. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu wpłynęło dwie skargi na działalność pracowników Urzędu.

W pierwszym przypadku w dniu 18 grudnia 2019 r. Prezes WUG poinformował Dyrektora OUG o skardze anonimowej dotyczącej niewłaściwego sposobu przeprowadzenia kontroli przez pracowników Urzędu w zakładach górniczych. Pismami z dnia 30 grudnia 2019 r. i 12 lutego 2020 r. Dyrektor OUG przekazał Prezesowi WUG żądane informacje dotyczące przedmiotu skargi. Dyrektor OUG nie posiadał informacji o dalszym sposobie procedowania tej sprawy przez Prezesa WUG.

Skarga druga została przekazana przez Prezesa WUG w dniu 15 lipca 2021. do Dyrektora OUG celem jej rozpatrzenia. Dotyczyła ona nienależycie wykonanych działań przez pracowników Urzędu, podczas wizji w terenie w miejscu potencjalnego wydobywania kopalni. Pismem z dnia 28 lipca 2012 r.³³ Dyrektor OUG poinformował osobę wnoszącą skargę, że w wyniku przeprowadzonych czynności nie stwierdzono, aby pracownicy Urzędu dopuścili się nierzetelnego lub stronniczego przeprowadzenia kontroli miejsca prowadzonej działalności. Informację o sposobie rozpatrzenia skargi przekazano również do Prezesa WUG.

W okresie objętym kontrolą do OUG wpłynęło łącznie 28 interwencji i listów dotyczących działalności przedsiębiorców (10 w 2019 r., 8 w 2020 r., 6 w 2021 r.,

³³ Doręczono skarżącemu 2 sierpnia 2021 r.

3 w 2022 r. i 1 w 2023 r.), w tym 15 dotyczących wydobywania kopalin z naruszeniem warunków koncesji³⁴, z tego: za zasadne uznano siedem, a za niezasadne osiem zgłoszeń. Powyższe interwencje, dotyczące nielegalnej eksploatacji kopalin, zostały rozpatrzone przez Dyrektora OUG bez zbędnej zwłoki, za wyjątkiem dwóch spraw³⁵. W każdym z tych przypadków podejmowano czynności wyjaśniające (w tym również kontrole zakładów górniczych) zmierzające do ustalenia stanu faktycznego.

Kontrole przeprowadzone przez Prezesa WUG za okresy: 2019-2020 i 2021-2022 nie wykazały nieprawidłowości w zakresie przyjmowania i rozpatrywania przez Dyrektora OUG: skarg, wniosków, listów i interwencji wpływających do Urzędu.

(akta kontroli Tom I str. 436-489)

10. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor OUG prowadził 79 spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin, z tego 26 spraw zakończono decyzją Dyrektora OUG ustalającą opłatę podwyższoną lub umarzającą postępowanie, 16 spraw było w toku postępowań wstępnych (wyjaśniających) lub administracyjnych, 37 spraw zakończono bez wydania decyzji ustalającej opłatę podwyższoną, z uwagi na to, iż w tych przypadkach nie stwierdzono nielegalnej eksploatacji kopalin. W tych sprawach działania wyjaśniające (wstępne) podejmowane były na podstawie:

- własnych działań OUG – w czterech przypadkach³⁶,
- zewnętrznych informacji przekazanych przez organy samorządowe, nadleśnictwa, policję, osoby fizyczne oraz w formie pism niepodpisanych (anonimów) – w pozostałych 75 przypadkach.

(akta kontroli Tom II str. 355-403)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w latach 2019 – marzec 2023 r. w OUG w celu uzyskania informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin podejmowano następujące czynności:

- gromadzono i analizowano sygnały o podejrzeniu lub stwierdzeniu faktu nielegalnej działalności wydobywczej, uzyskane od osób i instytucji oraz w wyniku własnego rozpoznania dokonanego na skutek zawiadomień anonimowych i kontroli własnych; każdą otrzymaną informację o miejscu prowadzenia nielegalnej eksploatacji szczegółowo analizowano, a w przypadkach potwierdzenia podejrzenia prowadzenia takiej działalności, prócz dokonywania oględzin, przesłuchiwanie osób, pozyskiwania materiałów z systemów informacji przestrzennych, kierowano również zapytania o okolicznościach prowadzonej działalności do innych organów: starosta, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW Wody Polskie), Policja, urzędy miast i gmin,
- w ramach współpracy z Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska (WIOŚ) organizowano spotkania, w trakcie których omawiano m.in. zagadnienia związane z nielegalną eksploatacją kopalin, przekazując informacje dotyczące czynnych i likwidowanych zakładów górniczych, m.in. w celu

³⁴ Naruszenia granic obszaru górniczego, filara lub pasa ochronnego

³⁵ Sprawa nr KRO.054.1.3020.KK wpłynęła 11 marca 2020 r, a została zakończona 26 maja 2020 r. ze względu na ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego, co miało wpływ na termin przeprowadzenia czynności kontrolnych w zakładzie górniczym. Sprawa nr KRO.054.6.2021.KK wpłynęła 20 października 2021 r., a została zakończona 2 grudnia 2021 r. – Urząd wskazał nowy termin załatwienia tej sprawy, z uwagi na jej skomplikowanych charakter.

³⁶ Sprawy KRO.5432.5.2021.KK i KRO.5432.13.2021.WW, wg stanu na 26 kwietnia 2023 r. postępowania administracyjne w toku oraz sprawy KRO.5432.6.2021.GK i KRO.5432.7.2021.GK zakończone decyzjami prawomocnymi ustalającymi opłaty podwyższone w kwotach odpowiednio: 21 796 zł i 4 224 zł

identyfikacji przez WIOŚ nielegalnych wyrobisk, w których składowane były odpady,

- co roku organizowano spotkania z przedsiębiorcami i kierownictwem odkrywkowych zakładów górniczych, w trakcie których przekazywane były informacje o liczbie postępowań w sprawach nielegalnego wydobycia kopalin.

Dyrektor wskazał, że w wyniku działań własnych w ww. okresie wykryto jedno miejsce wykonywania działalności bez wymaganej koncesji, natomiast podczas czynności wyjaśniających w innych sprawach, zidentyfikowano trzy kolejne miejsca nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli Tom II str. 489-497)

W OUG nie korzystano z informacji o miejscach nielegalnej eksploatacji kopalin zidentyfikowanych przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (dalej: *PIG*), w ramach realizowanych projektów dotyczących opracowania Mapy Geośrodowiskowej Polski (MGŚP) oraz projektu pn. *Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalin*. W tym zakresie Dyrektor Urzędu nie otrzymał wytycznych z WUG.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że z informacji zamieszczonej na stronie *PIG* wynika, iż opracowania w ramach ww. projektów dla obszaru województwa podkarpackiego było planowane do realizacji w latach 2021 – 2022. Urząd nie otrzymał w tym zakresie informacji, w tym tej, o której mowa w pismach *PIG* z dnia 26 marca 2021 r., adresowanych do Dyrektorów OUG w Gdańsku, Gliwicach, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Rybniku oraz wytycznych z WUG. Urząd otrzymał do wiadomości stanowisko WUG z dnia 9 września 2021 r., adresowane do Dyrektora *PIG*, dotyczące przydatności tych opracowań do celów przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

Dyrektor OUG również wyjaśnił, że nie otrzymywał sygnałów zewnętrznych (w tym doniesień medialnych) w zakresie nielegalnego wydobywania kopalin pod pretekstem realizacji zadań inwestycyjnych (np. budowy stawów lub budynków). Dyrektor wskazał, że nie występował do innych organów (np. PGW Wody Polskie, nadzoru budowlanego) w celu pozyskania informacji o skali tego zjawiska, gdyż organy te współdziałały z Urzędem, w przypadku posiadania takich informacji.

(akta kontroli Tom I str. 490-491, Tom II str. 489-494)

Analizą objęto dokumentację 51 spraw³⁷ dotyczących nielegalnej eksploatacji, obejmującą: 26 spraw zakończonych decyzjami Dyrektora OUG, 16 spraw w których postępowania wyjaśniające lub administracyjne były w toku oraz 9 spraw zakończonych na etapie postępowania wyjaśniającego, z uwagi iż nie stwierdzono w tych przypadkach nielegalnej eksploatacji.

Na podstawie ww. próby ustalono, że w każdym przypadku podjęcia informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalin, Dyrektor OUG podejmował czynności wyjaśniające, z tym że w 50 przypadkach dodatkowo przeprowadzono oględziny terenu na którym podejrzewano nielegalną eksploatację, w jednym przypadku (zgłoszenie telefonicznie przez anonimowego rozmówcę), sprawę wyjaśniono na podstawie korespondencji z właściwym miejscowo burmistrzem oraz funkcjonariuszami Policji³⁸. W ramach postępowań wyjaśniających Dyrektor OUG

³⁷ Z tego: 20 spraw rozpoczętych w 2019 r., 15 – w 2020 r., 7 – w 2021 r., 4 – w 2022 r. i 5 spraw rozpoczętych w 2023 r.

³⁸ Zgodnie z „Metodyką prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej” obowiązującej w OUG, każda informacja wpływająca do Urzędu musi być przeanalizowana pod kątem tego czy możliwe jest ustalenie miejsca prowadzenia nielegalnej działalności. Następnie należy podjąć decyzję czy przeprowadzić wizję w terenie. (...) Dyrektor OUG decyduje czy zająć się sprawą zgłoszoną anonimowo, czy pozostawić ją bez rozpoznania. Podania, anonimy, informacje nie zawierające potrzebnych danych do prowadzenia postępowania, a których nie można ustalić – pozostawiane są bez rozpoznania (ust. 2 pkt 1 i 2)

dokonywał analizy danej sprawy, w tym dostępnych informacji w geoportalu, przeprowadzał oględziny w terenie oraz występował do właściwych organów administracji publicznej z zapytaniem, czy na wskazanym terenie zgłoszone zostało przedsięwzięcie inwestycyjne. Pierwsze czynności wyjaśniające, w tym oględziny w terenie, przeprowadzane były w terminie do 30 dni od otrzymania informacji o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalni. W przypadkach, w których nie stwierdzono nielegalnej eksploatacji kopalni, Dyrektor OUG kończył postępowanie wyjaśniające i zawiadamiał o dokonanych ustaleniach, podmioty informujące Urząd o podejrzeniu nielegalnej działalności.

W sytuacjach, gdy w postępowaniu wyjaśniającym ustalono, że na wskazanym terenie występuje nielegalna eksploatacja kopalni, Dyrektor OUG wszczynał postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej.

Na podstawie analizy dokumentów 26 postępowań zakończonych decyzją Dyrektora OUG ustalono, że:

- w dwóch przypadkach Dyrektor OUG wydał decyzje umarzające postępowania administracyjne prowadzone w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej,
- w jednym przypadku decyzja ustalająca opłatę podwyższoną została uchylona przez sąd administracyjny,
- w dwóch przypadkach decyzje ustalające opłatę podwyższoną zostały uchylone przez Prezesa WUG,
- w 14 przypadkach decyzje ustalające opłatę podwyższoną były decyzjami prawomocnymi,
- w siedmiu przypadkach, w których wydano decyzje ustalające opłatę podwyższoną, w trakcie niniejszej kontroli NIK toczyły się postępowania odwoławcze do tych decyzji (akta tych spraw znajdowały się poza OUG³⁹).

Postępowania administracyjne w powyższych sprawach zostały wszczęte przez Dyrektora OUG z urzędu, o czym zawiadomiono strony i poinformowano o możliwości ich czynnego udziału w każdym stadium postępowania.

Przed wydaniem decyzji Dyrektor OUG, stosownie do postanowień art. 10 *Kpa*, informował strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań.

Postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej prowadzone były przez okres od 4 do 22 miesięcy. Dyrektor OUG nie zawiadamiał stron postępowania o niezłaźnieniu sprawy w terminie, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

Postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej, prowadzone przez Dyrektora OUG, zostały zakończone wydaniem decyzji zawierającej elementy określone w art. 107 § 1 *Kpa*.

(akta kontroli Tom I str.158-428, Tom II str. 395-398, 404-488)

11. Zgodnie z art.188 pkt 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, kto nie wykonuje decyzji organu nadzoru górniczego, dotyczącej nakazu wstrzymania działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji, podlega karze grzywny.

W okresie objętym kontrolą, w sytuacjach stwierdzenia wykonywania działalności bez wymaganej koncesji, Dyrektor OUG nie wydawał decyzji nakazującej jej

³⁹ Ze względu na brak akt sprawy w OUG, dokumentacja tych postępowań nie była analizowana w ramach czynności kontrolnych NIK.

wstrzymanie, ani też decyzji nakładającej karę grzywny na podstawie art. 188 pkt 3 ww. ustawy⁴⁰.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że z uwagi na uchylenie z dniem 1 stycznia 2015 r. przepisu art. 173 ust. 1 ww. ustawy, przepis ten w okresie objętym kontrolą, nie był stosowany przez Urząd, natomiast art. 188 pkt 3 tej ustawy, aktualnie stracił swoje pierwotne znaczenie jako podstawa wymierzania kary.

Dyrektor wskazał, że ze względu na konieczność określenia w decyzji nakazującej wstrzymanie nielegalnej działalności adresata takiej decyzji, zastosowanie tego przepisu mogło być problematyczne w przypadku nieustalenia sprawcy lub w przypadku sprawców działających w złożonych układach reprezentacji i podległości.

(akta kontroli Tom II str. 489-494)

12. W postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Dyrektora OUG, w sytuacjach gdy organ stwierdzał eksploatację kopalin bez wymaganej koncesji, wydawane były decyzje ustalające opłaty podwyższone. Analiza dokumentów wykazała, że we wszystkich przypadkach opłata ta została ustalona w sposób określony w art. 140 ust. 3 pkt 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, tj. w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny. Stosownie do wymagań ust. 5 ww. przepisu, opłaty podwyższone ustalano stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 143 ust. 1 ww. ustawy, decyzje dotyczące opłat podwyższonych wydano w terminie do pięciu lat od końca roku, w którym wystąpiła nielegalna eksploatacja złoża.

Dyrektor OUG wskazał, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nielegalnej eksploatacji kopalin, co do których na etapie prowadzonych przez niego postępowań, doszłoby do utraty możliwości wydania decyzji ustalającej opłatę podwyższoną, na skutek upływu okresu przedawnienia.

W dwóch postępowaniach administracyjnych prowadzonych w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej⁴¹, opłata nie została ustalona. Dyrektor OUG w tych sprawach wydał decyzje umarzające postępowanie, gdyż w obu przypadkach stwierdzono, że nie wystąpiła nielegalna eksploatacja kopalin.

(akta kontroli Tom I str. 158-428, Tom II str. 395-466, 472-481, 489-494)

W latach 2019 – kwiecień 2023⁴², łączna wartość opłat podwyższonych ustalona przez Dyrektora OUG, wynosiła 2 244,5 tys. zł, z tym że opłaty w kwocie 578,2 tys. zł wynikały z decyzji prawomocnych, a w kwocie 1.666,3 tys. zł z decyzji będących w postępowaniach odwoławczych. Wartości tych opłat w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- w 2019 r.: 3,6 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych,
- w 2020 r.: 7 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych i 127,5 tys. zł opłaty wynikające z decyzji w odwołaniu,
- w 2021 r.: 434,9 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych i 1 519,5 tys. zł opłaty wynikające z decyzji w odwołaniu,

⁴⁰ Na podstawie obowiązujących przepisów, Dyrektorzy OUG nie mają uprawnień do wydawania decyzji nakazujących wstrzymanie wydobycia kopalin bez wymaganej koncesji. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 173 ust. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, w przypadku wystąpienia stwierdzenia wykonywania działalności bez wymaganej koncesji właściwy organ nadzoru górniczego, w drodze decyzji, nakazywał wstrzymanie działalności. Przepis ten został jednak uchylony ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*.

⁴¹ KRO.543.12.2019.WW i KRO.5432.2.2020.GK

⁴² Według stanu na 26 kwietnia 2023 r.

- w 2022 r.: 132,7 tys. zł opłaty wynikające z decyzji prawomocnych,
- w 2023 r.: 19,3 tys. zł opłaty wynikające z decyzji w odwołaniu.

Zgodnie z art. 140 ust. 6 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, opłatę podwyższoną wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a dowód wniesienia opłaty niezwłocznie przedstawia się właściwemu organowi oraz podmiotom określonym w art. 141 ww. ustawy.

Według stanu na 26 kwietnia 2023 r., 14 postępowań administracyjnych zakończono 17 prawomocnymi decyzjami ustalającymi opłaty podwyższone⁴³. Dla trzech opłat⁴⁴ w kwotach odpowiednio: 5 427 zł, 238 zł i 4 224 zł Urząd posiadał dowody ich wniesienia potwierdzające, że zostały one uiszczone w wymaganym terminie⁴⁵. Dla pozostałych 14 opłat podwyższonych, wynikających z prawomocnych decyzji, Urząd nie posiadał dowodów ich wniesienia.

(akta kontroli Tom I str. 158-428, Tom II str. 75, 395-466)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że nie posiada kompetencji do wyegzekwowania obowiązku zapłaty opłaty podwyższonej, której wierzycielem są właściwe gminy oraz NFOSiGW. Podmioty te są też uprawnione i zobowiązane do monitorowania wpływu opłat i do ich egzekwowania w drodze egzekucji administracyjnej. Dla organu nadzoru górniczego, dowód wniesienia opłaty podwyższonej ma znaczenie czysto informacyjne i nie służy innym celom. Teoretycznie wykonanie obowiązku przedstawienia dowodu wpłaty mogłoby w przypadku jego nieprzedstawienia podlegać środkom egzekucji administracyjnej, niemniej jednak w przypadku wniesienia opłaty bez przekazania dowodu jej wniesienia organowi nadzoru górniczego, egzekwowanie tego obowiązku na drodze egzekucji administracyjnej należałoby uznać za nadmierne i bezcelowe.

Dyrektor wskazał, że w przypadku niewniesienia opłaty i konieczności jej wyegzekwowania na drodze egzekucyjnej, wpłaty były dokonywane przez organ egzekucyjny, który nie jest zobowiązany względem organów nadzoru górniczego do informowania o dokonanej wpłacie.

Dyrektor podał, że z ww. względów nie występował do stron postępowania z wezwaniem do przedłożenia dowodu wpłaty opłaty podwyższonej.

(akta kontroli Tom II str. 489-494)

13. Zgodnie z art. 176 ust. 1 i art. 177 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* wykonywanie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż bez wymaganej koncesji może stanowić przestępstwo bądź wykroczenie (w zależności od rozmiaru szkody w mieniu lub środowisku).

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor OUG prowadził 79 spraw dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin, a opłatę podwyższoną ustalił w 24 przypadkach⁴⁶, z tego w dwóch sprawach zawiadomił organy ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z tym, że mogło dojść do wyrządzenia znacznej szkody w mieniu lub poważnej szkody w środowisku. Dyrektor OUG w pozostałych sprawach zakończonych prawomocną decyzją ustalającą opłatę podwyższoną nie

⁴³ Dyrektor OUG w postępowaniu KRO.5432.4.2020.GK wydał dwie decyzje ustalające opłaty podwyższone w kwotach: 3 686 zł i 205 zł, a w postępowaniu KRO.5432.23.2020.TZ wydał trzy takie decyzje w kwotach odpowiednio: 238 zł, 1188 zł i 264 zł. Decyzje te wydane zostały indywidualnie dla każdej osoby będącej stroną tych postępowań.

⁴⁴ Decyzje: KRO.5432.13.2020.TZ, KRO.5432.23.2020.TZ, KRO.5432.7.2021.GK.

⁴⁵ Dodatkowo w jednej sprawie (decyzja KRO.543.6.2019.GK) Urząd posiadał wiadomość email przekazaną przez stronę postępowania informującą o dacie wniesienia opłaty.

⁴⁶ Dwie decyzje Dyrektora OUG zostały uchylone przez Prezesa WUG, natomiast jedno postępowanie zostało umorzone przez sąd I instancji.

zawiadomił organów ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia, co zostało przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli Tom I str.106, 146-149, Tom II str. 399-466, 486-487)

14. W sprawach prawomocnie zakończonych decyzją ustalającą opłatę podwyższoną⁴⁷ Dyrektor OUG nie przekazywał informacji do innych organów administracji publicznej w celu podjęcia przez nie działań zmierzających do zlikwidowania miejsca nielegalnej eksploatacji kopalni i przywrócenia go do stanu pierwotnego. Wymiana informacji pomiędzy OUG, a innymi organami administracji publicznej odbywała się w trakcie postępowania wstępnego lub administracyjnego, natomiast decyzja ustalająca opłatę podwyższoną była przekazywana do właściwej gminy oraz NFOŚiGW.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że w przypadku podjęcia czynności w związku z zawiadomieniem OUG o bezkoncesyjnym wydobywaniu kopalni stosowna informacja o prowadzeniu postępowania w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej w związku z prowadzeniem takiej eksploatacji przekazywana była do właściwego starosty jako organu koncesyjnego oraz prowadzącego sprawy pozwoleń, zgłoszeń budowlanych oraz rekultywacji gruntów wraz z wnioskiem o udostępnienie dokumentów i informacji pozwalających wyjaśnić okoliczności prowadzonej działalności. We wnioskach tych wskazywano lokalizację prowadzonej działalności. O stwierdzonych naruszeniach prawa budowlanego lub wodnego informowano organy nadzoru budowlanego oraz jednostek PGW Wody Polskie. O naruszeniach przepisów ochrony środowiska (np. przetwarzaniu odpadów w wyrobiskach) informowany był także WIOŚ.

Dyrektor wskazał, że w odniesieniu do 14 spraw⁴⁸ nie stwierdzono dodatkowej podstawy do informowania innych organów o faktach naruszenia warunków decyzji wydawanych przez te organy.

(akta kontroli Tom II str. 399-403, 489-494)

15. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że okręgowe urzędy górnicze nie zostały jednoznacznie wyposażone w możliwość prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej. Działalność ta, w zakresie związanym z zadaniami organów nadzoru górniczego, była realizowana przez Prezesa WUG⁴⁹, co miało zapewnić jednolitość i kompleksowość informacji przekazywanych do powszechnego obiegu. W związku z tym Dyrektor OUG, jako działania informacyjno-edukacyjne wskazał: publikację *Strategii działania urzędów górniczych na lata 2021-2023*, rocznego *Sprawozdania z działalności Urzędów Górniczych*, miesięcznika WUG *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie* oraz organizowanie spotkań z przedsiębiorcami i kierownictwem odkrywkowych zakładów górniczych, które dotyczyły m.in. przekazywania informacji o liczbie postępowań w sprawach nielegalnego wydobywania kopalni⁵⁰.

(akta kontroli Tom I str. 150-157)

⁴⁷ KRO.5432.6.2019.GK, KRO.5432.9.2019.WW, KRO.5432.10.2019.KK, KRO.5432.17.2019.BA, KRO.5432.18.2019.BA, KRO.543.4.2020.GK, KRO.543.12.2020.TZ, KRO.543.13.2020.TZ, KRO.543.15.2020.WW, KRO.543.20.2020.GK, KRO.543.22.2020.GK, KRO.543.23.2020.TZ, KRO.543.6.2021.GK, KRO.543.7.2021.GK.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Zgodnie z art. 166 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*.

⁵⁰ W OUG przykładowe spotkanie, o takim charakterze, odbyło się 21 listopada 2022 r. Informacja udostępniona na stronie internetowej WUG: https://www.wug.gov.pl/o_nas/wiadomosci_wug/Spotkanie-z-przedsiębiorcami-odkrywkowych-zakładów-górnictwa/idn:3898 (dostęp: 8 maja 2023 r.).

16. Dyrektor OUG wyjaśnił, że standardową czynnością OUG jest zwracanie się do starostw powiatowych i organów nadzoru wodnego o informację odnośnie wydanych pozwoleń/przyjętych zgłoszeń na wykonanie obiektów budowlanych lub urządzeń wodnych oraz informowanie właściwych organów (np. nadzoru wodnego, inspekcji ochrony środowiska, nadzoru budowlanego) o stwierdzonych przypadkach naruszenia prawa. Podmioty te działają w granicach swoich kompetencji, przewidujących m.in. przeciwdziałanie, wykrywanie i reakcję na stwierdzone stany naruszenia prawa. Współpraca z nimi nie wymagała więc szczególnego dwustronnego sformalizowania, tym bardziej że OUG nie napotyka na trudności w pozyskiwaniu informacji, czy też angażowaniu wspomnianych podmiotów w podejmowanie czynności. Ponadto urzędy miast/gmin służą pomocą w organizowaniu miejsc służących złożeniu zeznań i spisaniu protokołów z dokonywanych czynności.

Sformalizowana współpraca, obejmująca swoim zakresem przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni, została zawarta w formie porozumienia pomiędzy Prezesem WUG a Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska⁵¹ i odbywała się na poziomie centralnym i terenowym – pomiędzy wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska a dyrektorami okręgowych urzędów górniczych. Współpraca obejmowała wymianę informacji o stwierdzonych, w trakcie kontroli nieprawidłowościach będących w obszarze kompetencji drugiej strony, a także organizowanie wspólnych spotkań w celu podsumowania dotychczasowej współpracy oraz ustalenia wzajemnych priorytetów na rok następny⁵².

(akta kontroli Tom I str. 154)

17. Dyrektor OUG, jako największe utrudnienia związane ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz dotyczące przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni wskazał:

- prowadzenie postępowań wobec przedsiębiorców pozbawionych organów lub nieprowadzących działalności (tzw. spółki porzucone) przy jednoczesnym braku środków na rachunku funduszu likwidacji zakładu górniczego w wysokości wystarczającej do pokrycia kosztów likwidacji zakładu górniczego lub rekultywacji gruntów i zagospodarowania terenów po zakończeniu działalności górniczej;
- powierzenie wykonywania czynności w ruchu odkrywkowych zakładów górniczych, tj. dozoru ruchu górniczego, osobom według kryteriów określonych przez przedsiębiorcę, co często nie gwarantuje wystarczającego poziomu przygotowania i doświadczenia zawodowego tych osób;
- brak jednoznacznego rozstrzygnięcia relacji przepisów ustawy *Prawo budowlane*⁵³ i ustawy *Prawo wodne*⁵⁴ z przepisami ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* w zakresie pozyskiwania kopalni w toku budowy lub wykonywania urządzeń wodnych, w szczególności wpływu uchyleń, odstępstw od pozwoleń (zgłoszeń) lub samowoli budowlanej na możliwość kwalifikowania wydobytych w ich wyniku kopalni jako wydobytych bez koncesji;
- brak możliwości naliczenia zryczałtowanej opłaty podwyższonej, niezależnej od ilości wydobytej kopaliny w przypadku, gdy wydobycie jest niewątpliwe,

⁵¹ Porozumienie zawarte w dniu 14 grudnia 2022 r. Treść porozumienia została udostępniona na stronie internetowej WUG: <https://www.wug.gov.pl/prawo/porozumienia> (dostęp: 9 maja 2023 r.). Wcześniej obowiązywało porozumienie o współpracy z 4 kwietnia 2014 r.

⁵² Takie spotkania były organizowane w 2019 r., 2021 r. i 2022 r. Informacja udostępniona na stronie internetowej WUG: https://www.wug.gov.pl/o_nas/aktualnosci?tresc=podkarpacki&data_od=&data_do= (dostęp: 9 maja 2023 r.).

⁵³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

⁵⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.).

- a z przyczyn niezależnych od organu nadzoru górnictwa niemożliwe jest określenie jego ilości;
- brak wyraźnego uregulowania kwestii odpowiedzialności solidarnej za nielegalną eksploatację kopalni;
 - brak uprawnień do ustalenia tożsamości osób obecnych w miejscu prowadzenia wydobycia kopalni (np. operatorów koparek).

(akta kontroli Tom I str. 153)

18. Wybrane koszty dotyczące funkcjonowania OUG (w tym prowadzenia spraw związanych z przeciwdziałaniem i wykrywaniem przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni), były następujące:

a) w 2019 r.:

- 390,5 tys. zł wynagrodzenia pracowników,
- 61,7 tys. zł prowadzenia kontroli (w tym: koszty delegacji, paliwa, odzieży roboczej lub ochronnej, ekwiwalentu za używanie własnej odzieży roboczej, eksploatacji samochodów służbowych),
- 3,3 tys. zł zakupu i eksploatacji sprzętu (koszty zakupu, naprawy, przeglądów, kalibracji),
- 22,2 tys. zł usług pocztowych,

b) w 2020 r.:

- 464,4 tys. zł wynagrodzenia pracowników,
- 33,5 tys. zł prowadzenia kontroli,
- 26,5 tys. zł usług pocztowych,

c) w 2021 r.:

- 528,8 tys. zł wynagrodzenia pracowników,
- 43,4 tys. zł prowadzenia kontroli,
- 24,1 tys. zł usług pocztowych,

d) 2022 r.:

- 588,8 tys. zł wynagrodzenia pracowników,
- 71 tys. zł prowadzenia kontroli,
- 3,8 tys. zł zakupu i eksploatacji sprzętu,
- 28,3 tys. zł usług pocztowych.

Łączne koszty wyniosły: 477,7 tys. zł w 2019 r., 524,4 tys. zł w 2020 r., 596,3 tys. zł w 2021 r. i 691,9 tys. zł w 2022 r. Średnia dynamika wzrostu powyższych kosztów z roku na rok wyniosła 13,2 %.

(akta kontroli Tom I str. 125-126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019 – 2022 Dyrektor OUG wszczął 36 postępowań administracyjnych⁵⁵ w sprawach ustalenia opłaty podwyższonej. Były one prowadzone przez okres od 4 do 22 miesięcy. W postępowaniach tych Dyrektor OUG nie zawiadamiał stron o niezalutwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 *Kpa* (dwóch miesięcy), co naruszało postanowienia art. 36 tej ustawy. Zgodnie z art. 35 § 3 *Kpa*, zalutwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...). Przepis art. 36 *Kpa* stanowi, że o każdym

⁵⁵ 14 postępowań administracyjnych wszczętych w 2019 r., 12 – w 2020 r., 7 – w 2021 r. i 3 – w 2022 r. Pominięto postępowania wszczęte w 2023 r. ze względu na ich początkowy etap.

przypadku niezalatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że przewidziany w art. 36 *Kpa* obowiązek powiadomienia strony (stron) o niezalatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 *Kpa*, wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, jak również prawo do wniesienia ponaglenia, o którym mowa w art. 37 *Kpa*, mają funkcję ochronną względem sprawnej realizacji interesu materialnoprawnego strony (stron) w postępowaniu administracyjnym. Orzecznictwo sądowe określa je jako środki prawne chroniące strony przed skutkami opieszałości działania organów administracji. Postępowania w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej, mają natomiast szczególny charakter – nie realizują bowiem interesu prawnego ani faktycznego strony (stron), lecz wyłącznie interes publiczny, gdyż ich stronami są podmioty, wobec których ma być wymierzona sankcja kompensacyjno-represyjna za ich niezgodne z prawem zachowanie (art. 143 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*). W sprawach tego rodzaju wydanie decyzji nie leży w interesie strony, bowiem od chwili jej wydania na stronie zaczyna ciążyć co najmniej realna perspektywa wykonania nałożonej sankcji, odmiennie niż w sprawach wszczynanych na żądanie strony. Ze względu więc na to, że postępowania o naliczenie opłaty podwyższonej nie realizują interesu prawnego stron, wskazane wyżej środki prawne służące stronie, tracą w tego rodzaju postępowaniach swoją pierwotną funkcję. Nie oznacza to, że organ nie jest związany wynikającymi z art. 12 i art. 35 *Kpa* dyrektywami podejmowania czynności w sposób zapewniający zachowanie określonych ram czasowych postępowania.

Dyrektor wskazał, że przepisy o obowiązku informacyjnym i prawie stosowania przez stronę środków prawnych w przypadku przedłużenia okresu prowadzenia postępowania ponad terminy wynikające z art. 35 *Kpa*, nie mają w tych postępowaniach bezpośredniego zastosowania. Brak interesu prawnego w kwestionowaniu niewydania decyzji naliczającej opłatę podwyższoną w terminach wynikających z art. 35 *Kpa*, strona mogłaby wykorzystywać do wnoszenia bezprzedmiotowych środków prawnych, wymagających dodatkowego zaangażowania organów I i II instancji nie w prowadzenie meritum sprawy, lecz w szczegółowe wyjaśnianie okoliczności podjętych w sprawie czynności.

(akta kontroli Tom I str. 158-428 Tom II str. 395-466, 483-488)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych przez Dyrektora OUG w wyjaśnieniach, gdyż treść art. 36 *Kpa* wskazuje, że dotyczy on wszystkich postępowań administracyjnych, tj. wszczętych na wnioski stron jak również prowadzonych z urzędu. Zdaniem NIK, w postępowaniach prowadzonych przez Dyrektora OUG w sprawach ustalenia opłaty podwyższonej, należy stosować zasady określone w ww. przepisie.

2. Dyrektor OUG, w 11⁵⁶ spośród 14⁵⁷ spraw zakończonych prawomocną decyzją ustalającą opłatę podwyższoną, nie zawiadomił organów ścigania o możliwości

⁵⁶ KRO.5432.9.2019.WW, KRO.5432.10.2019.KK, KRO.5432.18.2019.BA, KRO.543.12.2020.TZ, KRO.543.13.2020.TZ, KRO.543.15.2020.WW, KRO.543.20.2020.GK, KRO.543.22.2020.GK, KRO.543.23.2020.TZ, KRO.543.6.2021.GK, KRO.543.7.2021.GK. W trzech sprawach nie było takiej potrzeby z uwagi na ustanie karalności czynu w chwili otrzymania informacji o możliwości nielegalnej eksploatacji kopalni lub posiadania informacji o prowadzeniu postępowania w sprawie o wykroczenia przez właściwe organy ścigania.

popelnienia wykroczenia określonego w art. 177 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, co mogło powodować przedawnienie jego karalności.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że zgodnie z art. 177 PGG wydobywanie kopalin bez koncesji stanowi czyn zabroniony (wykroczenie), nie objęty prawnym obowiązkiem powiadomienia właściwego organu. Natomiast o podjęciu przez OUG czynności w sprawach naliczenia opłaty podwyższonej związanej z prowadzeniem bezkoncesyjnego wydobycia informowane są niezwłocznie organy koncesyjne, do których OUG zwraca się o udzielenie informacji m.in. o fakcie wydania koncesji na wydobywanie kopalin, dotyczącej konkretnej lokalizacji. W sprawach prowadzonych przez OUG, organy ścigania (Policja, Prokuratura) są niejednokrotnie zaangażowane w ściganie sprawców jako podmioty powiadamiające tut. Urząd o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalin lub też powiadomione o takich faktach przez inne podmioty lub przez sam OUG, dopiero ostateczność, czy wręcz prawomocność decyzji daje optymalny z punktu widzenia wdrożenia procedur służących ukaraniu sankcją karną stopień pewności co do popelnienia czynu, czasu i innych okoliczności oraz jego sprawcy. Z praktyki OUG wynika, że organy ścigania w typowych sytuacjach, wymagających podjęcia szeregu czynności wyjaśniających, zwracają się do OUG o przekazanie wyników postępowania i na tej podstawie podejmują dalsze czynności, kierując się swego rodzaju ekonomią procesową, nawet w przypadkach, gdy posiadają już one informacje o zdarzeniu. Równoległe prowadzenie postępowania w sprawach o wykroczenia oznacza także konieczność odrębnego stawiennictwa w celu składania przez pracowników OUG zeznań najpierw w toku czynności wyjaśniających, a następnie przed sądem prowadzącym sprawę, co ma wpływ na organizację i realizację podstawowych zadań Urzędu. Z tego względu organ nadzoru górniczego nie miał podstaw do podejmowania czynności w przypadku gdy wszczęcie postępowania w sprawie naliczenia opłaty podwyższonej lub ustalenie sprawcy czynu w stopniu pozwalającym na wymierzenie sankcji w drodze decyzji administracyjnej następowało już po przedawnieniu karalności czynu. Z kolei względem racjonalizację zaangażowania organów ścigania i sądów decydował o tym, że jako optymalny moment zawiadomienia o popelnieniu czynu zabronionego przez konkretną osobę przyjmowano ten, w którym ustalenia wszystkich okoliczności sprawy, w tym co do osoby sprawcy dokonane przez OUG w toku prowadzonego postępowania zostały ocenione i nie podważone w toku kontroli instancyjnej.

Dyrektor wskazał, że w przypadku czterech spraw, w których prawomocność decyzji naliczających opłatę nastąpiła przed przedawnieniem karalności wykroczenia, zgodnie z pkt 5.10 „Metodyki prowadzenia postępowań w sprawach dot. naliczania opłaty podwyższonej” dokonano oceny zasadności dodatkowego kierowania sprawy na ścieżkę postępowania w sprawach o wykroczenia w celu ukarania sprawców karą aresztu lub grzywny. Z uwagi z jednej strony na dolegliwość zastosowanej już w dwóch spośród tych spraw sankcji, tj. naliczenia opłaty w wysokości przekraczającej kwotę dopuszczalnej grzywny za wykroczenie oraz stanowiącej wielokrotność opłaty za legalne wydobycie (5427 zł i 57 659 zł), jak również ze względu na fakt przyznania się do winy, zaakceptowania przez strony wydanych decyzji bez ich zaskarżenia i niewielki zakres nielegalnej eksploatacji w kolejnych dwóch spośród tych spraw

⁵⁷ KRO.5432.6.2019.GK, KRO.5432.9.2019.WW, KRO.5432.10.2019.KK, KRO.5432.17.2019.BA,
KRO.5432.18.2019.BA, KRO.543.4.2020.GK, KRO.543.12.2020.TZ, KRO.543.13.2020.TZ,
KRO.543.15.2020.WW, KRO.543.20.2020.GK, KRO.543.22.2020.GK, KRO.543.23.2020.TZ,
KRO.543.6.2021.GK, KRO.543.7.2021.GK.

(naliczenie opłat na kwoty: 845 zł, 264 zł, 1188 zł, 238 zł) uznano, że represyjne, prewencyjne i kompensacyjne cele ukarania sankcją karną zostały już osiągnięte, tak poprzez sam fakt przeprowadzenia postępowania, jak i dzięki decyzji o naliczeniu opłaty podwyższonej jako skutecznej formy oddziaływania wychowawczego – zgodnie z art. 41 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten pozwala bowiem na odstąpienie od stosowania sankcji karnej (w tym od inicjowania służących temu postępowań) w przypadkach, gdy wobec sprawcy zastosowano skutecznie inne środki oddziaływania prewencyjno – represyjnego i kompensacyjnego. Pozwala to także na ograniczenie dodatkowego angażowania organów ścigania oraz organów sądowych, a także na uniknięcie negatywnego odbioru tzw. podwójnego karania.

(akta kontroli Tom II str. 486-487)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień uzasadniających brak informowania organów ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia. Zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (standard II.D.18.) w jednostce należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań. Ponadto w *Metodyce prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących ustalania opłaty podwyższonej* wskazano, że należy rozważyć zasadność skierowania do sądu wniosku o ukaranie za wykroczenie z art. 177 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* lub złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 176 tejże ustawy. Dyrektor OUG jedynie w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa kierował zawiadomienie do odpowiednich organów ścigania (dwa przypadki). Takie działanie wskazuje na to, że w przypadku podejrzenia popełnienia wykroczenia zasada wskazana w *Metodyce* nie była realizowana w sposób prawidłowy. W okresie od 2019 r. do 2023 r. nie wystąpiła – w ocenie Urzędu - ani jedna sprawa, w której należało zawiadomić o możliwości popełnienia wykroczenia. NIK stwierdza, że ww. okresie, w sprawach wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji ustalane były nielegalne wydobywania w ilościach od kilku do aż kilkudziesięciu tysięcy ton.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Dyrektor OUG prawidłowo realizował zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków.

Wybór do kontroli odkrywkowych zakładów górniczych w poszczególnych latach odbywał się zgodnie z założeniami przyjętymi w Planach Pracy Urzędu, które uwzględniały prawdopodobieństwo naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez te zakłady działalności. Analiza wybranej próby odkrywkowych zakładów górniczych wykazała, że były one kontrolowane przez Dyrektora OUG z częstotliwością określoną w Planach Pracy Urzędu.

Czynności kontrolne w odkrywkowych zakładach górniczych, zgodnie z wymogami art. 154 ust. 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* były realizowane przez pracowników Urzędu po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Z czynności tych sporządzano protokół kontroli zawierający informacje określone w art. 154b ust. 2 tej ustawy.

W sytuacjach stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu odkrywkowych zakładów górniczych, stosownie do postanowień art. 171 ww. ustawy, Dyrektor OUG wydawał decyzje administracyjne nakazujące usunięcie tych nieprawidłowości, a w określonych przypadkach także decyzje w całości lub w części wstrzymujące ruch zakładu górniczego lub jego urządzeń. W sytuacjach gdy nieprawidłowości dotyczyły eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków określonych w koncesji,

zgodnie z wymogami art. 173 ust. 2 tej ustawy, Dyrektor OUG zawiadamiał właściwy organ administracji geologicznej.

Do 26 marca 2023 r., Dyrektor Urzędu nie zamieścił w BIP ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców, co było wymagane art. 47 ust. 3 ustawy *Prawo przedsiębiorców*. Schemat taki zatwierdził Prezes WUG 24 marca 2023 r., a w BIP Urzędu został zamieszczony 27 marca 2023 r.

Analiza 51 spraw (spośród 79 prowadzonych) wykazała, że Dyrektor OUG każdorazowo w odpowiedzi na wpływające informacje podejmował właściwe działania w celu ujawnienia przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni. Czynności wyjaśniające w tych sprawach podejmowane były na bieżąco i obejmowały one, poza jednym przypadkiem, także oględziny terenu.

W przypadkach zidentyfikowania miejsca nielegalnej eksploatacji kopalni, Dyrektor OUG w drodze decyzji administracyjnej ustalał opłatę podwyższoną, której zgodnie z art. 140 ust. 3 pkt 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, wartość obliczano jako czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny. Decyzje w tych sprawach, stosownie do wymogów art. 143 ust. 1 ww. ustawy, zostały wydane w terminie do pięciu lat od końca roku, w którym wystąpiła nielegalna eksploatacja złoża. Przed wydaniem decyzji, stosownie do wymogów art. 10 *Kpa*, informowano strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań.

Właściwe informowano inne organy administracji publicznej o toczących się postępowaniach związanych z nielegalną eksploatacją kopalni oraz wnioskowano o przekazanie danych niezbędnych do ustalenia statusu prawnego wyrobiska, sprawcy czynu lub właściciela terenu objętego postępowaniem.

Dyrektor Urzędu nie zawiadamiał właściwych organów ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia przez osoby nielegalnie wydobywające kopaliny, co w świetle art. 45 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*⁵⁸, mogło powodować przedawnienie karalności czynu zabronionego. Również nieprawidłowym działaniem było niezawiadomienie stron postępowania administracyjnych dotyczących ustalenia opłaty podwyższonej, o nieterminowym załatwieniu sprawy, wskazując nowy termin jej załatwienia oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, co było wymagane art. 36 *Kpa*.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania zasad dotyczących zawiadomiania stron w przypadku niezakończonych spraw w terminie, stosownie do wymogów art. 36 § 1 *Kpa*.
2. Zawiadomianie odpowiednich organów o możliwości popełnienia wykroczenia określonego w art. 177 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, w przypadku stwierdzenia wydobycia kopalni bez wymaganej koncesji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁵⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.

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 Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, 19 maja 2023 r.

Kontrolerzy
Roman Chrząszcz
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

Mateusz Malig
Inspektor k.p.

/-/

/-/