



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.04.2023

Pan
Stanisław Kłopot
Starosta
Powiatu Jarosławskiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe ¹ w Jarosławiu, ul. Jana Pawła II 17, 35-500 Jarosław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kłopot Starosta Powiatu Jarosławskiego ² od 28 października 2019 r. (od 20 listopada 2018 r. do 27 października 2019 r. Starostą Powiatu Jarosławskiego był Tadeusz Chrzan). <p style="text-align: right;">[akta kontroli: str. 3-6]</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Barbara Lew, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/58/2023 z 17 lutego 2023 r. <p style="text-align: right;">[akta kontroli: str. str. 1-2]</p>

1 Dalej: Urząd/Starostwo.

2 Dalej: Starosta.

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

Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizował zadania należące do niego jako organu administracji geologicznej w kontrolowanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W Starostwie nie było stanowiska geologa powiatowego, a zadaniami związanymi z wydobywaniem kopalin zajmował się jeden pracownik w Referacie Środowiska i Rolnictwa⁵. Starosta określił zadania pracownika w jego zakresie czynności. Pracownik ten podnosił swoje kwalifikacje poprzez uczestnictwo w kursach, szkoleniach i seminariach.</p> <p>Na stronie BIP Starostwa zamieszczono procedury/informacje związane z koncesjami na wydobywanie kopalin ze złóż oraz <i>Ogólny schemat kontroli przedsiębiorcy posiadającego licencję, zezwolenie lub zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego</i>⁶.</p> <p>Starostwo przeprowadziło kontrole w latach 2019 - 2020 u 6,67% i w latach 2021 - 2022 u 15,38% przedsiębiorstw wydobywających kopalinę. Kontrole przeprowadzane były po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorców w ustawowym terminie.</p> <p>W latach 2019-2023 do dnia zakończenia kontroli nie wpłynął żaden wniosek o wydanie nowej koncesji. Decyzje związane ze zmianami w koncesjach (wpłynęło 8 wniosków) wydawane były z zachowaniem obowiązujących terminów. Jednakże dokumenty wynikające z tych zmian w żadnym przypadku nie zostały przekazane do Państwowego Instytutu Geologicznego⁷, w terminie 14 dni po uprawomocnieniu się decyzji, określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Największe opóźnienia w tym zakresie wynosiły 401, 412 a nawet 1271 dni.</p> <p>W Starostwie nie było zapisanych procedur związanych z typowaniem i analizą przedsiębiorstw do kontroli, jednakże postępowanie w tym zakresie było stosowane jednolicie w stosunku do wszystkich przedsiębiorców.</p> <p>Starostwo egzekwowało i weryfikowało od przedsiębiorców obowiązek składania informacji o zmianach zasobów złoża oraz właściwych opłat eksploatacyjnych za wydobyte kopalinę.</p> <p>Starostwo współpracowało z innymi organami i instytucjami w zakresie wymiany informacji dotyczących m.in. wydobywania kopalin z terenów aktualnych koncesji, a także koncesji wygasłych.</p>

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach⁸ 2019 i 2020 obowiązywało 15, a od 2021 r. do 2023 r.⁹ 13 koncesji na wydobywanie kopalin¹⁰.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Referat.

⁶ Schemat ten zawierał elementy i procesy określone w art. 47 i art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców. Urząd działał zgodnie z ww. schematem.

⁷ Dalej: PIG.

⁸ Stan na 31 grudnia.

⁹ Stan na 31 marca.

¹⁰ Starosta wydał łącznie 25 koncesji na wydobywanie kopalin od powstania powiatów.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynął ani jeden wniosek o udzielenie koncesji, nie wydawano i nie odmówiono jej wydania oraz nie cofnięto żadnej koncesji.

W latach 2019, 2020 i 2022 wydano po jednej decyzji, a w 2021 r. wydano pięć decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji na inny podmiot.

Dwie koncesje na wydobywanie kopalin uległy wygaszeniu: jedna na wydobywanie piasku i żwirów udzielona była do 31 grudnia 2020 r. i druga na wydobycie margla udzielona była do 6 lutego 2021 r.

Pozostałe koncesje udzielone były na wydobywanie surowców ilastych (jedna), piasku (trzy) i na wydobycie piasków i żwirów (dziewięć).

W latach 2020-2022 Marszałek Województwa Podkarpackiego zaopiniował¹¹ po jednym wniosku dotyczącym zmiany koncesji.

[akta kontroli: str. 6-13]

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zatrudniano geologa powiatowego, co było niezgodne z art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg. Zadania te wykonywał pracownik zatrudniony jako inspektor na stanowisku ds. geologii i ochrony powietrza w Referacie Środowiska i Rolnictwa na podstawie umowy o pracę¹².

[akta kontroli: 14-20]

3. Pracownik zajmujący się kopaliniami miał wykształcenie wyższe jednakże nie geologiczne (wykształcenie o kierunku rachunkowość i finanse przedsiębiorstw oraz zarządzanie i marketing). Wykonywał zadania z zakresu geologii od 2011 r., a od 2007 r. do 2011 r. współpracował z osobą wykonującą te zadania w Starostwie.

[akta kontroli: str. 22-25]

4. Zadania związane z udzielaniem koncesji, ich monitorowaniem oraz inne działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu wydobyciu kopalin zostały przydzielone Referatowi Środowiska i Rolnictwa. Do zadań Referatu należało m.in.: wydawanie koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych na powierzchni do 2 ha i wydobyciu w roku kalendarzowym do 20 000 m³; przyjmowanie informacji o wydobyciu kopaliny pospolitej; ustalanie opłat w razie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków; sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorcami posiadającymi koncesję na eksploatację kopaliny pospolitej, dla których starosta jest organem koncesyjnym.

Od 13 sierpnia 2021 r. zadanie związane z ustalaniem opłat w razie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków zostało usunięte z Regulaminu z części dotyczącej zadań Referatu.

Starosta wyjaśnił, iż w *Regulaminie usunięto zapis dotyczący wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji, gdyż art. 1 ust. 54 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – „Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw” wprowadził zmianę w art. 140 ustawy „Prawo geologiczne i górnicze” przenosząc kompetencje naliczania opłaty podwyższonej z tytułu wykonywania działalności bez wymaganej koncesji na właściwy organ nadzoru górniczego (w przypadku powiatu jarosławskiego jest to Okręgowy Urząd Górniczy w Krośnie).*

Powodem wprowadzenia takich zapisów w Regulaminie było zalecenie by treść Regulaminu zawierała treści ogólne, bez zapisów szczegółowych.

Zadania związane z wydobywaniem kopalin zostały ujęte w zakresie czynności pracownika od listopada 2011 r., m.in.: wydawanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację kopalin, przyjmowanie informacji o wydobyciu kopaliny

¹¹ Zgodnie z art. 23 ust. 3 i art. 34 ust. 1a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023, poz. 633).

¹² Pracownik zatrudniony był w Urzędzie na pełny etat w tym zadania związane z realizacją geologii wynosiły ½ etatu.

pospolitej, sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorcami posiadającymi koncesję na eksploatację kopaliny pospolitej, dla których Starosta jest organem koncesyjnym.

Pracownik posiadał upoważnienie¹³ do wykonywania funkcji kontrolnej, a w szczególności: wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Upoważnienie nie zawierało oznaczenia przedsiębiorcy objętego kontrolą, co jest niezgodne z wymogami art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców.

[akta kontroli: str.. 21, 37-74, 511-512]

5. Jak wskazano w pkt 3, pracownik zajmujący się kopalinami miał wykształcenie wyższe lecz nie geologiczne. W 2011 r. uczestniczył w seminarium „Nowe prawo geologiczne i górnicze”, gdzie podnoszono kwalifikacje m.in. w tematach: własności złóż i użytkowania górniczego, zasad koncesjonowania, opłat koncesyjnych i eksploatacyjnych, mechanizmów zwalczania niekoncesjonowanych działalności wydobywczych; w 2015 r. w dwóch trzydniowych szkoleniach organizowanych przez PIG – Państwowy Instytut Badawczy w ramach projektu „Wsparcie przez państwową służbę geologiczną działań administracji samorządowej wykonujące działania administracji geologicznej”; w 2022 r. w trzydniowej konferencji pt. „Współczesna Geologia Samorządowa” poświęconej problemom, z którymi administracja geologiczna spotyka się wykonując zadania związane z ustawą Prawo geologiczne i górnicze oraz w Ogólnopolskiej Konferencji Osuwisko organizowanej przez PIG.

Pracownik poinformował, iż starał się uczestniczyć w szkoleniach czy konferencjach związanych z geologią. Pandemia i wojna na Ukrainie miały niekorzystny wpływ na ich realizację, jednakże w związku z zakresem czynności, który realizuje od wielu lat chętnie podejmie studia podyplomowe na kierunku geologicznym, aby poszerzyć wykształcenie, podnieść wiedzę i dostosować się do zaleceń/kryteriów, które ma Urząd w swoich wytycznych.

Starosta poinformował, iż pracownik zajmujący się eksploatacją kopaliny w Urzędzie zostanie skierowany na studia podyplomowe o kierunku geologia.

Dokształcanie pracownika w zakresie geologii zostało ujęte w planach szkoleń na 2023 r.

[akta kontroli: str. 75-83, 243]

6. Na stronie BIP Urzędu zamieszczono Kartę Usługi ŚR-08 „Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złóż¹⁴”. Zawarto tam procedury/informacje o niezbędnych dokumentach, miejscu ich składania, opłatach, terminach załatwienia, trybie odwoławczym oraz kontakt do pracownika urzędu, który miał te zadania w swoim zakresie obowiązków.

[akta kontroli: str. str. 84-85]

7. Urząd nie posiadał żadnego wyposażenia pozwalającego na prawidłową realizację zadań związanych z kontrolą miejsc wydobywania kopaliny. Pracownik korzystał z komputera, który znajduje się w zasobach Starostwa oraz posiada dostęp do ewidencji gruntów powiatu za pomocą programu TURBO EWID.

13 Upoważnienie nr 2/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. na podstawie art. 379 ust 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.).

14 <https://bip.jaroslowski.pl/zalatw-sprawe-ochrona-srodowiska/item/21425-karta-uslugi-sr-08-koncesja-na-wydobywanie-kopalin-ze-zloz>.

Starosta wyjaśnił, że zadania Starosty z zakresu geologii związane są z wykonywaniem czynności administracyjnych, wobec czego nie ma kompetencji do podejmowania czynności skutkujących koniecznością używania specjalistycznego sprzętu geologicznego, pomiarowego itp.

[akta kontroli: str. 86]

8. W latach 2019-2023 podmioty zewnętrzne ani wewnętrzne komórki kontrolne/audytowe nie przeprowadzały kontroli/audytów dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin i nadzoru geologicznego, wobec czego nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

[akta kontroli: str. 87-92]

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie było stanowiska geologa powiatowego, co było niezgodne z art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg, stanowiącym, że zadania administracji geologicznej wykonuje starosta – przy pomocy geologa powiatowego.

Starosta wyjaśnił, iż od początku powstania Starostwa nie zatrudniano geologa powiatowego ze względu na niewielki zakres eksploatacji kopalin. Ostatnia koncesja została wydana w 2016 r. W przypadku spraw, które wymagałyby wykonania badań, czy też obmiaru wyrobiska, Urząd zleciłby te prace osobom posiadającym uprawnienia¹⁵. Pracownik wykonujący ww. zadania brał udział w szkoleniach i utrzymuje stały kontakt z Geologiem Wojewódzkim, w zakresie wsparcia merytorycznego dotyczącego prowadzonych spraw.

OCENA
CZASTKOWA

Starostwo pomimo braku stanowiska geologa przygotowane było i realizowało zadania związane z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Starosta przekazywał do PIG dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, jednakże nie zachowane były terminy 14 dni od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne.

Od 2019 r. Urząd nie wydał żadnej nowej koncesji, jednakże wpłynęły wnioski w sprawie zmian lub przeprowadzono postępowania wygaszania koncesji.

W poszczególnych latach wpłynęły następujące wnioski w niżej wymienionych sprawach:

W jednym przypadku (1)¹⁶ 2 listopada 2020 r. – uaktualnienia współrzędnych punktów wyznaczających granice OG i TG Radymno Pole Zachodnie-I, zgodnie z obowiązującym systemem odniesienia 2000 oraz ustalenie nowej daty obowiązywania koncesji. Po uzyskaniu pozytywnej opinii od Marszałka Województwa Podkarpackiego¹⁷ Starosta wydał decyzję zgodnie z wnioskiem w ciągu 30 dni od złożenia wniosku. Informacje do PIG przekazano w ciągu 47 dni od uprawomocnienia się decyzji.

¹⁵ W kontrolowanym okresie Urząd nie zlecał prac związanych z wykonaniem badań czy obmiaru wyrobiska.

¹⁶ Liczba porządkowa wg rejestru z 2020 r.

¹⁷ Dalej: Marszałka.

W przypadku dwóch kopalni, jednego właściciela (5 i 8) 10 marca 2021 r. - zmiany nazwy i loga firmy, 30 marca 2021 r. o wstrzymanie wydawania decyzji, 9 kwietnia 2021 r. o wydanie decyzji, 15 kwietnia 2021 r. wydano decyzję zgodnie z wnioskiem. Starosta wydał decyzję zgodnie z wnioskiem w ciągu 36 dni od złożenia pierwszego wniosku. 15 października 2021 r. wpłynął kolejny wniosek o przeniesienie koncesji na spółkę cywilną, 4 listopada 2021 r. Starosta wydał decyzję zgodnie z wnioskiem w ciągu 22 dni. Informacje do PIG przekazano w ciągu 415 dni od uprawomocnienia się decyzji.

W jednym przypadku (10) 12 kwietnia 2021 r. - zmiany granic (o szerokości 15 m na dwóch działkach bezpośrednio przylegających do obecnego terenu i obszaru górniczego) jego nazwę oraz o zmianę okresu obowiązywania koncesji. Po uzyskaniu pozytywnych opinii od Marszałka i Wójta Gminy Wiązownica, Starosta wydał 29 kwietnia 2021 r. decyzję zgodnie z wnioskiem tj. 18 dni od złożenia wniosku. Informację do PIG przekazano w ciągu 122 dni od uprawomocnienia się decyzji.

W jednym przypadku (11) 21 września 2021 r. - przedłużenia koncesji do końca 2040 r. Po uzyskaniu pozytywnej opinii od Marszałka Starosta wydał decyzję zgodnie z wnioskiem w ciągu 36 dni. Informację do PIG przekazano w ciągu 426 dni od uprawomocnienia się decyzji.

W jednym przypadku (12) 18 lipca 2019 r. – przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalni (zmiana – dodanie współników, pozostałe warunki bez zmian). Po 15 dniach 2 sierpnia 2019 r. Starosta wydał decyzję o zmianie zgodnie z wnioskiem. 28 lutego 2023 r. informację do PIG przekazano w ciągu 1285 dni od uprawomocnienia się decyzji.

W dwóch przypadkach przeprowadzono postępowanie wygaszania koncesji (9 i 14): 4 lutego 2021 r. wysłano zawiadomienie do zakładu o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wygaszenia koncesji. Informacje do PIG przekazano w ciągu 109 dni od uprawomocnienia się decyzji. W drugim przypadku – 26 października 2021 r. zawiadomiono zakład o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wygaszenia koncesji. 1 grudnia 2021 wydano decyzję o wygaszeniu koncesji. Informacje do PIG przekazano w ciągu 26 dni od uprawomocnienia się decyzji.

[akta kontroli: str. 93-100]

2. W Urzędzie nie było procedur w formie pisemnej kontroli przedsiębiorców wydobywających kopaliny - wobec czego nie udostępniono tych procedur w BIP. Na stronie BIP Starostwa dostępny był dokument pt. „Ogólny schemat kontroli przedsiębiorcy posiadającego licencję, zezwolenie lub zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego”. Schemat ten zawierał elementy i procesy określone w art. 47 i art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców i dotyczył kontroli wszystkich rodzajów przedsiębiorstw - bez względu na branżę. Urząd działał zgodnie z ww. schematem w zakresie kontroli przedsiębiorców wydobywających kopaliny.

Starosta wyjaśnił, że *kontrole przestrzegania warunków wydanych decyzji¹⁸ planowane są corocznie w taki sam sposób i komórki organizacyjne w terminie do dnia 15 grudnia każdego roku przedkładają Sekretarzowi Powiatu plan pracy na rok następnny w zakresie merytorycznym wynikającym z powierzonych zadań, który obejmuje m.in. kontrole przeprowadzane przez każdą komórkę organizacyjną (np. wydziały, referaty) na zewnątrz. Na gruncie obowiązujących przepisów organ koncesyjny jest uprawniony, a nie zobowiązany do kontroli działalności gospodarczej. Starosta nie jest wymieniony wśród organów nadzoru górniczego wobec powołania*

¹⁸ W tym koncesji na wydobywanie kruszywa na podstawie Zarządzenia Starosty Jarosławskiego Nr 40/2018 z dnia 31 lipca 2018 r. zastępującego zarządzenie Nr 76/2012 z dnia 30 listopada 2012 r.

do tych czynności wyspecjalizowanej jednostki – Okręgowego Urzędu Górniczego. Niemniej jednak ogólną zasadą jest związanie organu decyzją administracyjną i nadzorowanie wypełniania jej warunków.

[akta kontroli: str. 101-103, 494-496]

3. W Urzędzie nie było dokumentacji pisemnej związanej z analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny. Badaniem objęto wszystkie koncesje (15 - w tym 2 wygasłe) oraz dokumentację wszystkich kontroli przeprowadzanych przez Urząd w okresie objętym kontrolą NIK. Z badania wynika, iż przeprowadzono analizę prawdopodobieństwa naruszania prawa przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny stosując m.in kryterium terminowości i rzetelności składania wymaganych sprawozdań. Do kontroli typowano również przedsiębiorców zobowiązanych do wniesienia opłaty eksploatacyjnej.

Referat przedstawiał Staroście corocznie w terminie do 15 grudnia plany kontroli na następny rok, w którym ujęte były m.in. kontrole wydobywania kopaliny.

Starosta wyjaśnił, że *proces przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców posiadających decyzje/koncesje Starosty Jarosławskiego w każdym przypadku wygląda tak samo i jest jednolity dla wszystkich przedsiębiorców tj.:*

- *analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa - wybór przedsiębiorcy, (np. w latach 2019, 2020 i 2021 wybrano do przeprowadzenia kontroli złoża, na których eksploatacja nie jest prowadzona od kilku lat, natomiast w 2022 r. wybrano złoża dla których koncesje były zmienione oraz przedłużony został ich termin obowiązywania).*

- *zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli (w przypadku koncesji na wydobywanie kruszywa zawiadomienie odbywa się telefonicznie z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem, z uwagi na położenie złóż w miejscach uniemożliwiających swobodny dojazd (np. brak utwardzonej drogi), termin kontroli jest każdorazowo uzgadniany z przedsiębiorcą i jest uzależniony od warunków atmosferycznych, po czym następuje przeprowadzenie czynności kontrolnych, sporządzenie protokołu kontroli i doręczenie go kontrolowanemu przedsiębiorcy. Od 1999 r. Starosta Jarosławski wydał łącznie 25 decyzji koncesyjnych z czego na dzień dzisiejszy jest obowiązujących 13. Ostatnia nowa koncesja została wydana w 2016 r. Od 2019 r. 6 złóż jest nieeksploatowanych, 3 złoża są o minimalnym wydobywaniu, natomiast wydobywanie z pozostałych nie przekracza nawet rocznych możliwości wydobywania. Wydobywanie kopaliny w ramach koncesji Starosty nie jest na terenie powiatu obszarem problemowym, gdzie dochodzi do nieprawidłowości. Prowadzone jest przez kilka podmiotów (8 przedsiębiorców) na stosunkowo niewielką skalę. Ryzyko naruszenia podstawowych warunków koncesji poprzez wydobywanie większej niż dozwolona ilości kopaliny czy przekroczenie granic terenu/obszaru górniczego jest bardzo niewielkie. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków naruszeń warunków koncesji i nie otrzymywano sygnałów od innych organów, osób lub instytucji o takich sytuacjach.*

[akta kontroli: str. 104-105, 513-536]

4. W latach 2019 i 2020 obowiązywało 15, a od 2021 r. do 2023 r. 13 koncesji na wydobywanie kopalin.

W latach 2019-2023¹⁹ Starostwo przeprowadziło 6 kontroli w formie oględzin u przedsiębiorców wydobywających kopaliny i tak w 2019 r. i 2020 r. po jednej, a w latach 2021 i 2022 po 2 kontrole (stanowiło to odpowiednio 6,67% i 15,38% w stosunku do liczby obowiązujących koncesji na koniec danego roku kalendarzowego).

Podczas kontroli sprawdzano przestrzeganie warunków określonych w koncesjach (m.in. położenie złoża, jego powierzchnię, zasoby geologiczne, a także zmiany zasobów złoża kopaliny, ciągłość eksploatacji złoża) i tak skontrolowano:

- w 2019- złoża (13²⁰) nie eksploatowane od 2018 r.- brak wniosków pokontrolnych,
- w 2020- złoża (3) nie eksploatowane od 2010 r. - (brak Z-2) pouczone właściciela o obowiązku składania sprawozdania, brak wniosków pokontrolnych,
- w 2021- dwa złoża (4 i 7) nie eksploatowane od 2017 r. i od 2018 r. (brak Z-2) pouczone właścicieli o obowiązku składania sprawozdania, brak wniosków pokontrolnych,
- w 2022 – dwa złoża (11 i 10) eksploatowane, terminowo i w prawidłowy sposób ustalone opłaty eksploatacyjne, wnoszone bez wezwania – złoża prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w koncesji, brak wniosków pokontrolnych.

[akta kontroli: str. 101-105, 108-119,]

5. Wszystkie kontrole przeprowadzane przez Urząd u przedsiębiorców były jednodniowe i wszczynano je po upływie co najmniej 7 dni od telefonicznego zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Urząd do protokołów z przeprowadzonych kontroli sporządzał załączniki zawierające m.in. potwierdzenie telefonicznego zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli, zgodnie przepisem z art. 48 ust. 2 i 3 Prawa przedsiębiorców. Kontrole przeprowadzono ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorców²¹ nie prowadzących eksploatacji złoża i nie składających odpowiednich sprawozdań do Urzędu. W protokołach zawarto zakres przedmiotowy kontroli, czas, miejsce jej przeprowadzenia, osoby biorące udział, ustalenia kontroli oraz dowody zebrane w trakcie kontroli.

Pracownik posiadał upoważnienie²² do wykonywania funkcji kontrolnej, a w szczególności: wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona była działalność gospodarcza; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Upoważnienie nie zawierało oznaczenia przedsiębiorcy objętego kontrolą, co jest niezgodne z wymogami art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców.

[akta kontroli: str. 120-122]

¹⁹ Do dnia zakończenia kontroli.

²⁰ Liczba porządkowa wg rejestru z 2020 r.

²¹ W pięciu przypadkach.

²² Upoważnienie nr 2/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. na podstawie art. 379 ust 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.).

6. Urząd weryfikował realizowanie wydobycia kopaliny przez przedsiębiorcę w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji poprzez przeprowadzane kontrole, bieżącą obserwację terenu za pomocą aktualnych ortofotomap oraz informacji od pracowników urzędów gmin o stanie działek, na których zlokalizowane są złoża. Powyższe dokumentowano m.in. w postaci protokołów z przeprowadzanych kontroli, notatek służbowych, fotografii.

OUG w Krośnie przeprowadził na zlecenie NIK kontrolę dwóch przedsiębiorców wydobywających kopaliny na terenie powiatu jarosławskiego. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

[akta kontroli: str. 130-139, 497-510]

7. Po przeprowadzonych przez Urząd kontrolach dotyczących warunków udzielonych koncesji nie stwierdzono naruszeń przepisów prawa, wobec czego nie stosowano możliwości do wykorzystania środków pokontrolnych.

[akta kontroli: str. 103-119]

8. W latach 2019-2023 Starosta nie naliczał opłaty dodatkowej na skutek stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji.

Na terenie powiatu jarosławskiego wg stanu na dzień zakończenia kontroli aktualnych było 13 koncesji z czego 7 dotyczyło złóż nieeksploatowanych od 2019 r.

Pozostałe złoża prowadzone były przez czterech przedsiębiorców, którzy są w stałym kontakcie z Urzędem.

W analizowanym okresie do Starostwa nie docierały żadne sygnały o możliwości istotnych naruszeń przepisów. Z otrzymywanej dokumentacji i jej analizy nie wynikają rażące nieprawidłowości oraz nie było sygnałów z organu nadzoru górniczego.

[akta kontroli: str. 87-89, 124-126]

9. Starosta nie wydał żadnej decyzji dotyczącej stwierdzenia naruszenia warunków określonych w koncesji, a tym samym decyzji opatrzonej klauzulą natychmiastowej wykonalności.

[akta kontroli: str. str. 87-89]

10. Urząd weryfikował wyrobiska, na których zaprzestano wydobywania kopalin i posiadał wiedzę, czy w miejscu wyrobiska faktycznie zaprzestano prowadzenia takiej działalności.

W dwóch przypadkach nastąpiło wygaszenie koncesji.

W pierwszym przypadku informacje dotyczące opłat za wydobytą kopalinę wpływały do czasu wygaśnięcia koncesji²³. Od 2012 r. nie dokonywano wydobywania kopalin. Przedsiębiorca nie odebrał dokumentacji związanej ze wszczęciem postępowania z urzędu i decyzji o wygaszeniu koncesji pomimo wielokrotnych monitów ze strony Urzędu.

Urząd przekazał do PIG informacje o wygaśnięciu koncesji. Z informacji uzyskanej²⁴ przez Urząd wynika, że przedsiębiorca nie złożył wniosku o rekultywację. Działka została sprzedana firmie zajmującej się produkcją konstrukcji stalowych.

W drugim przypadku przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji²⁵ na działce dzierżawionej od gminy. W wyniku sprzeciwu Gminy, na której położona była działka, odwołań i postępowania sądowego oraz braku prawomocnego wyroku do wydobywania nie doszło, ponieważ czas koncesji upłynął²⁶ i została ona wygaszona²⁷ z urzędu przez Starostę. Działka została zwrócona właścicielowi tj. Gminie.

²³ 4 czerwca 2021 r. data wygaśnięcia koncesji.

²⁴ z Wydziału Geodezji, Katastru Nieruchomości i Zasobu Geodezyjnego na dzień 6 marca 2023 r.

²⁵ Złożony 5 września 2014 r.

²⁶ 6 luty 2021 r.

²⁷ Decyzja z dnia 30 listopada 2021 r.

W obu przypadkach Urząd prowadził obserwację terenów, na których zaprzestano wydobywania kopalin przy okazji wyjazdów w teren (np. w związku z wycinką drzew) pracowników z Referatu Środowiska i Rolnictwa. Zasięgano także informacji od pracowników gmin, na których terenie zlokalizowane były złoża, a także dokonywano monitorowania za pomocą aktualnych ortofotomap. Złoża nie były eksploatowane.

[akta kontroli: str. str. 130-139]

11. Od 2019 do 2023 r.²⁸ powinno do Urzędu wpłynąć 57 informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny²⁹. Wpłynęły 44 informacje, z tego 40 w wymaganym od przedsiębiorców terminie do 15 marca każdego roku, a 4 po terminie, w tym: 1 sześć dni, 1 siedemnaście dni i 2 czterdzieści trzy dni po terminie (od jednego przedsiębiorcy - po wezwaniu przez Urząd).

W 13 przypadkach³⁰ przedsiębiorcy nie złożyli informacji Z-2.

Starosta wyjaśnił, że wezwania o uzupełnienie informacji nie odnosiły skutku w 12 przypadkach i dotyczyły złóż, na których eksploatacja nie była prowadzona³¹ od co najmniej 2014 r.: W przypadku jednej firmy (6 informacji) sprawa działalności przedsiębiorcy w zakresie wydobywania kopalin była prowadzona przez Wydział Kryminalny Komendy Powiatowej Policja w Jarosławiu. Urząd dostał informacje w sprawie sądowej wyceny działek, na których zlokalizowane są złoża. Od końca 2021 r. nie było kontaktu przedsiębiorcą. Z informacji uzyskanych przez Urząd wynika, że został czasowo zatrzymany, a wobec niego toczą się odrębne postępowania karne. W następnym przypadku (2 informacje) - przedsiębiorca uchyla się od kontaktu z Urzędem, ale również z innymi jednostkami z uwagi na problemy firmy (z ustaleń Urzędu wynika, że są nimi zadłużenie, zobowiązania wobec innych jednostek itp.). Całość korespondencji wysyłanej wracała do Urzędu. Koncesja wygasła 31.12.2020 r. w związku z upływem terminu na jaki została wydana.

W przypadku kolejnej firmy (4 informacje) – przyczyną była kilkukrotna zmiany zarządu spółki.

Ostatni, trzynasty przypadek dotyczy przedsiębiorstwa wydobywającego kopaliny. Urząd uzyskał od przedsiębiorcy wiadomość³², iż informacja zostanie przesłana niezwłocznie po objęciu stanowiska przez nowego geologa³³.

[akta kontroli: str. str. 140-152, 461-493]

12. Urząd weryfikował dostarczane informacje oraz potwierdzenia wpłat.

Przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesję na wydobywanie kopalin ze złoża przedstawiali do Urzędu informacje: kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informacje zawierające dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwę złoża, numer koncesji na wydobywanie kopalin z tego złoża, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjętą stawkę oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej gminie, na terenie której jest prowadzona działalność.

W przypadku wątpliwości, pracownik współpracował z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska w Warszawie wyjaśniając na bieżąco wszelkie problemy, korzystał także z udostępnionego portalu internetowego eOPŁATYgeolog, który zawiera niezbędne informacje związane z opłatami eksploatacyjnym, przedsiębiorcami oraz złożami. Ponadto pracownik prowadzi również „rejestr wydobywania dla potrzeb monitoringu”, w którym odnotowywane są m.in. wysokość

28 Do czasu zakończenia kontroli.

29 Dalej: Z-2.

30 12 informacji - trzech przedsiębiorców, cztery kopalnie i ponaglenie w jednym przedsiębiorstwie – 1 informacja.

31 Weryfikacji nieprowadzenia wydobywania dokonywano za pomocą aktualnych ortofotomap oraz w trakcie wyjazdów pracowników w teren przy wykonywaniu innych zadań.

32 4 kwietnia 2023 r. rozmowa telefoniczna.

33 Email z ponagleniem wysłano 23 lutego 2023 r.

stawki opłaty eksploatacyjnej w każdym roku, wielkość wydobycia oraz wysokość opłat.

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły 104 informacje dotyczące opłaty za wydobytą kopalinę³⁴, z tego 46 sprawozdań w terminie, 47 sprawozdań do trzynastu dni po terminie i 9 sprawozdań od osiemnastu do trzydziestu trzech dni po terminie i 2 sprawozdania (za pierwsze i drugie półrocze 2022 r.) odpowiednio 207 i 23 dni po terminie, które wpłynęły 23 lutego 2023 r. - po dwukrotnym ponagleniu przez Urząd.

W 6 sprawozdaniach³⁵ ze 104 złożonych do Urzędu określono ilość wydobytej kopaliny, dla której nie powstał obowiązek opłaty eksploatacyjnej. Z tego jedno zostało złożone w terminie, zaś 5 sprawozdań do trzech dni po terminie.

W związku z opóźnieniami w realizacji obowiązku składania sprawozdań Urząd wysyłał ponaglenia w 2019 r., zaś w następnych latach przypominał telefonicznie o tym obowiązku. Zdarzały się sytuacje odmowy składania informacji, gdzie przedsiębiorca stwierdzał, iż poniósł ogromne koszty na dokumentację, a nie pozwolono mu tej eksploatacji rozpocząć, wobec czego „niczego nie będzie składał”.

W 24 przypadkach³⁶ (na 104) złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej powstał obowiązek uiszczenia tej opłaty. 16 sprawozdań wraz z dowodami wpłaty wpłynęło w terminie, w 8 przypadkach sprawozdania i wpłaty nastąpiły do dziewięciu dni po terminie.

Pozostałe sprawozdania wskazywały na brak wydobycia kopaliny.

Starosta wyjaśnił, iż *pracownik wykonujący zadania z zakresu geologii, każdorazowo sprawdza poprawność składanych dokumentów, a w przypadku ich braku wykonuje telefon do przedsiębiorcy ponaglający oraz przypominający o ww. obowiązku. Najczęstszą przyczyną kilkudniowych opóźnień jest zapomnienie przedsiębiorców, lecz zdarzają się przypadki, że przedsiębiorcy mają chwilowy problem z płynnością finansową, jednakże na przestrzeni kilku dni wszystkie zobowiązania są regulowane. Określone przepisami³⁷ uprawnienia organów podatkowych przysługują wyłącznie wierzycielom, którymi są dla koncesji starosty poszczególne gminy oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którzy również otrzymują informacje o wysokości naliczonej opłaty eksploatacyjnej składane przez przedsiębiorców. Gminy oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie przekazują do starosty informacji nt. stanu naliczania oraz egzekucji odsetek od poszczególnych przedsiębiorców za nieterminowe wpłaty.*

[akta kontroli: str. 153-211, 348-460]

13. Wszyscy przedsiębiorcy wydobywający kopaliny składali informacje i wnosili opłaty eksploatacyjne (w 8 przypadkach sprawozdania i wpłaty nastąpiły do dziewięciu dni po terminie), wobec czego Starosta nie określał decyzją wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2019 - marzec 2023 nie wystąpił żaden przypadek niezłożenia przez przedsiębiorcę informacji o wydobytej kopalinie oraz żaden przypadek niewniesienia przez przedsiębiorcę opłaty eksploatacyjnej, wobec czego w omawianym okresie Starosta nie określał decyzją wysokości, czy też zobowiązania określającego wysokość należnej opłaty. Zgodnie z powszechnie obowiązującym orzecnictwem decyzja ta ma posłużyć do wyegzekwowania wniesienia opłaty.

34 Dalej: sprawozdania.

35 Z jednej kopalni.

36 Kopaliny wydobywano w 6 kopalniach w tym: w 1 tylko w 2019 r., w 2 w 2022 r. w 3 przez cały okres oprócz II półrocza 2021 i 2022 r., w 4 od II półrocza 2020 r., w 5 przez cały kontrolowany okres i w 6 tylko w II półroczu 2021 r.

37 Art. 142 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze do opłat eksploatacyjnych, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) dotyczące zobowiązań podatkowych.

Postępowanie w sprawie wymierzenia opłaty wszczynane jest tylko wtedy, gdy przedsiębiorca w ogóle opłaty nie uiścił. Jeśli opłata została wniesiona po terminie, przedsiębiorca wnosi jedynie odsetki, ale orzekanie o ich wysokości nie jest przedmiotem decyzji i leży w gestii organów podatkowych.

[akta kontroli: str. 211-215, 348-460]

14. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Urzędu żadne skargi i wnioski dotyczące eksploatacji kopalni.

[akta kontroli: str. 216-220]

15. Urząd nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni

Starosta wyjaśnił, że w latach 2019 - marzec 2023 tut. urząd nie otrzymał, żadnej informacji od osób fizycznych, urzędów gmin, które posiadają największe rozeznanie w zakresie terenu będącego w ich właściwości, właściwego Okręgowego Urzędu Górniczego, Geologa Wojewódzkiego o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalni. Nie wpłynęły również żadne doniesienia od właściwych nadleśnictw sprawujących nadzór nad lasami. Pracownicy tut. urzędu są uwrażliwieni na wszelkie działania osób, które nie są prowadzone zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Podczas wszystkich wyjazdów w teren (np. związanych z kontrolą wydawanych pozwoleń, zezwoleń, rozprawami administracyjnymi prowadzonymi w ramach toczących się postępowań itp.) pracownicy w miarę możliwości oceniają całość terenu. W ww. czasie nie zaobserwowano, żadnych zjawisk związanych z prowadzeniem nielegalnej eksploatacji kopalni.

Jedynymi takimi przypadkami były:

- nadużycia związane z wydobywaniem kruszywa ze złoża „MUNINA – NADSAN” w m. Tuczemy w ramach koncesji Marszałka Województwa Podkarpackiego, który w porozumieniu z Okręgowym Urzędem Górniczym oraz Starostwem Powiatowym w Jarosławiu prowadził postępowanie w zakresie przekroczenia pasów ochronnych, oraz*
- w m. Zgoda, w 2018 r. podczas wizji w terenie związanej z uciążliwością prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności wynikło się, że jest prowadzona nielegalna działalność wydobywcza. Sprawa była już przedmiotem postępowania Okręgowego Urzędu Górniczego w Krośnie, wobec czego nie składano zawiadomienia, Starosta uczestniczył w prowadzonym przez OUG postępowaniu składając informacje i wyjaśnienia, oraz wydał decyzję o naliczeniu opłat za wyłączenie z produkcji rolnej niezgodnie z obowiązującymi przepisami (o której mowa w pkt. 3).*

Pracownicy Starostwa nie mają możliwości (kadrowych, technicznych, organizacyjnych) pozwalających im dokonywać ciągłych oględzin całości powiatu, dlatego też utrzymujemy stały kontakt z pracownikami z każdej gminy powiatu jarosławskiego i w przypadku pojawienia się jakiegokolwiek informacji o nielegalnym wydobywaniu, tut. urząd podejmuje stosowne kroki.

W miesiącach letnich 2022 r. (czerwiec-wrzesień) pracownicy Państwowego Instytutu Geologicznego dokonali inwentaryzacji miejsc nielegalnego wydobywania m.in. na terenie powiatu jarosławskiego. Powstała baza w tym zakresie, która została udostępniona na stronie internetowej PiG późną jesienią 2022 r.

Będzie ona znacznym ułatwieniem dla organu administracji geologicznej tj. pracowników starostw w zakresie ujawnienia i eliminacji oraz podjęcia procedur i wyjaśnień związanych z nielegalnym wydobywaniem (przesłanie zawiadomienia do Okręgowego Urzędu Górniczego, podjęcie z urzędu procedury związanej z rekultywacją itp.).

W związku z nadejściem zimy nie było możliwości wyjazdów w teren, mających na celu sprawdzenie uwidocznionych w systemie miejsc nielegalnego wydobycia (miejsca zwykle oddalone od dróg utwardzonych, w zaroślach, lasach itd.).

Pracownik tut. urzędu sukcesywnie analizuje wprowadzone tam dane i po ich weryfikacji zostaną wyznaczone miejsca wymagające interwencji. Gdyż z lokalizacji uwidocznionych miejsc wynika, że część z nich pochodzi z lat 70-80, co wymagałoby przeprowadzenia z urzędu procedury rekultywacji, tereny są zarośnięte, zostały też ujęte miejsca wydobycia kruszywa na potrzeby własne (zgłoszenia w Okręgowym Urzędzie Górniczym). Podjęto wstępne rozmowy z Nadleśnictwem Jarosław, o możliwości wyjazdu w teren w celu dokonania oględzin (pracownik nie ma możliwości odszukania miejsca w terenach leśnych).

[akta kontroli: str. 217-220]

16. W związku z brakiem zdarzeń tj. skarg, informacji, doniesień o nielegalnym wydobyciu od 2019 r., Urząd nie przekazywał, ani nie zawiadamiał organów ścigania oraz organów nadzoru górniczego.

W ramach pomocy Urząd uczestniczył w sprawach nielegalnego wydobycia prowadzonych przez Komendę Powiatową Policji w Jarosławiu (informacja³⁸ związana z wygaszoną koncesją w 2017 r.) oraz OUG w Krośnie - udzielając informacji³⁹: pozwoleń na budowę, decyzji o warunkach zabudowy, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, itp.

[akta kontroli: str. 217-229]

17. Sprawy związane z rekultywacją gruntów rolnych oraz ich ochroną prowadzone były przez Wydział Geodezji, Katastru Nieruchomości i Zasobu Geodezyjnego Starostwa Powiatowego w Jarosławiu.

W latach 2019 - 2023 do zakończenia kontroli nie było informacji, która mogła by stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie przeprowadzenia rekultywacji gruntów rolnych i ich przywrócenia do rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz nie przekazywano informacji do dyrekcji Lasów Państwowych w sprawie przeprowadzenia rekultywacji w miejscach nielegalnej eksploatacji.

Starosta wydał jedną decyzję⁴⁰ o naliczeniu opłaty w wysokości dwukrotnej należności w wyniku postępowania⁴¹ OUG w Krośnie, w związku z prowadzeniem działalności górniczej bez wymaganej koncesji i z uwagi na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Nie wystąpił żaden przypadek związany z wystąpieniem szkody w środowisku w miejscu nielegalnej eksploatacji oraz nie było podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 362 ust. 1-2 ustawy POŚ, w sytuacji gdy podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia czy przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Rekultywacje przeprowadzono w przypadku dwóch legalnych złóż (jeden przedsiębiorca) w 2020 r., w terminie do 5 lat od wygaszenia koncesji oraz przeprowadzono rekultywacje częściową dwóch złóż w czasie obowiązywania koncesji (w roku 2022 i 2023 r. – u jednego przedsiębiorcy)

[akta kontroli: str. 217-220, 226-229, 244-247]

18. Urząd nie podejmował działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.

38 22 kwiecień 2021 r.

39 1 lutego 2023 r.

40 Decyzja z dnia 16 października 2019 r.

41 Decyzja UG w Krośnie z 20 grudnia 2018 r.

Starosta wyjaśnił, iż ww. działania nie były podejmowane ponieważ obowiązek ten nie wynikał wprost z przepisów prawa. Poinformował także, iż w ramach dobrych praktyk wykonane zostaną następujące czynności:

- zamieszczenie na stronie internetowej Starostwa materiałów informacyjnych i edukacyjnych,
- ww. materiały zostaną przesłane do urzędów gmin z prośbą o zamieszczenie na ich stronach internetowych i wywieszenie na tablicach ogłoszeń,
- ww. materiały zostaną przesłane do nadleśnictw celem rozpropagowania w ramach organizowanych tzw. „dni otwartych”, oraz z prośbą o zamieszczenie na stronach internetowych i wywieszenie na tablicach ogłoszeń.

[akta kontroli: str. 217-220]

19. Starostwo w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni współpracowało z :

urzędami gmin powiatu jarosławskiego, OUG w Krośnie, Geologiem Wojewódzkim, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska w Warszawie.

Współpraca ta nie była sformalizowana w postaci zawartych porozumień.

Starosta wyjaśnił, że *Urząd nie zawierał porozumień, ani umów z innymi podmiotami w celu przeciwdziałania i wykrywania nielegalnemu wydobyciu kopalni, gdyż nie było takiej konieczności, a zmiana ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 2014 r. (art. 140) przeniosła kompetencje ze Starosty na Okręgowy Urząd Górniczy, który jest właściwy w sprawach związanych z wykonywaniem działalności bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych.*

Do tut. urzędu w latach 2019 - marzec 2023 nie wpłynęła żadna informacja nt. nielegalnego wydobycia kopalni na terenie powiatu jarosławskiego. Jednakże w ramach współpracy z Okręgowym Urzędem Górniczym w Krośnie telefonicznie/pisemnie dokonywano zapytań, czy też wyjaśnień nt. jakichkolwiek podejrzeń i problemów związanych z wydobyciem kopalni.

W kontrolowanym okresie dyrektor OUG w Krośnie zwrócił się do Starosty o informacje⁴² dotyczące 4 działek znajdujących się na terenie powiatu w związku z postępowaniem wyjaśniającym w sprawie ewentualnego naliczenia opłaty podwyższonej. Starostwo poinformowało, iż na działkach określonych w piśmie oraz działkach sąsiednich nie wydawano koncesji na wydobywanie kopalni oraz nie udzielano pozwoleń na budowę.

20. Starosta poinformował o problemach i utrudnieniach z jakimi zмага się Urząd w zakresie prowadzenia nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz z przeciwdziałaniem nielegalnej eksploatacji kopalni, do których należało m.in.:

- trudności z wyegzekwowaniem przez Starostwo obowiązków dwóch przedsiębiorców z powodu braku z nimi kontaktu. Z ustaleń Starostwa wynika, że spowodowane to jest problemami finansowymi tych firm. W kwietniu 2021 r. sprawa działalności jednego z przedsiębiorców w zakresie wydobywania kopalni była prowadzona przez Wydział Kryminalny Komendy Powiatowej Policji w Jarosławiu. W ramach toczącego się postępowania Starostwo udzielało niezbędnych informacji i wyjaśnień. W październiku 2021 r. z wnioskiem o informacje nt. działek na których przedsiębiorca posiada koncesji wystąpiła firma Wycena Nieruchomości. Z przedsiębiorcami nie ma kontaktu. Z informacji uzyskanych przez tut. urząd wynika, że są czasowo zatrzymani a wobec nich toczą się odrębne postępowania karne.

⁴² Pismo KRO.5432.4.2022 z 22 lipca 2022 r.

- pomimo ustaleń dot. przeprowadzenia kontroli, przedsiębiorcy często nie stawiają się w ustalonym czasie celem dokonania kontroli zakładu górniczego,
- przedsiębiorcy często wysyłają informacje o wydobytej kopalinie oraz sprawozdania o zmianie zasobów złoża pocztą ostatniego dnia, natomiast sprawozdanie wpływa do urzędu nawet 4-5 dni po terminie,
- wybuch pandemii COVID-19 w marcu 2020 r. spowodował w pewnym okresie całkowite zamknięcie Starostwa, a także konieczność przejścia na pracę w systemie zdalnym. Utrudniło to znacznie wykonywanie zadań Starostwa, w tym dochowywania terminowości załatwiania spraw – także w zakresie sprawowania nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

[akta kontroli: str. 230-242]

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nieterminowo przekazywał do PIG dokumenty dotyczące wpisu do rejestru obszarów górniczych informujących o zmianach związanych: z uaktualnieniem współrzędnych punktów wyznaczających, zgodnie z obowiązującym systemem odniesienia 2000 oraz ustaleniem nowej daty obowiązywania koncesji, ze zmianą nazwy i loga firmy, z wygaszeniem koncesji, ze zmianą granic obszaru górniczego i jego nazwy oraz o zmianie okresu obowiązywania koncesji, z przeniesieniem koncesji na wydobywanie kopalin związanych ze zmianą współników. Zgodnie z art. 152a ust. 4 pgg, organ koncesyjny przekazuje do rejestru obszarów górniczych dokumenty, które stanowić będą podstawę do dokonania z urzędu wpisu obszaru górniczego do rejestru. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla przekazanie dokumentów przez właściwy organ koncesyjny powinno nastąpić w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja wyznaczająca obszar górniczy stała się ostateczna. Żadna informacja nie została przekazana w wymaganym terminie 14 dni. Opóźnienia wynosiły od 12 do nawet 1285 dni. Organ koncesyjny zobowiązany jest zgłosić prowadzącemu rejestr każdą zmianę danych podlegających wpisowi do księgi rejestrowej.

Starosta wyjaśnił, że Pracownik wykonujący zadania z zakresu geologii przez zapomnienie i przeoczenie nie dokonywał tego obowiązku w ustawowym terminie (po rozpatrzeniu wniosku, otrzymaniu uzgodnień/opinii oraz wydaniu decyzji) sprawa była odkładana do segregatora, w oczekiwaniu na uprawomocnienie się decyzji. Ze względu na ten czas oczekiwania pracownik zapominał o przekazaniu danych do Rejestru Obszarów Górniczych. Jednakże natychmiast po zorientowaniu się o uchybieniu ww. obowiązku informacje były przekazane. Za te uchybienia pracownik został upomniany.

2. Kontrole przedsiębiorców posiadających koncesje wydane przez Starostę były prowadzone na podstawie ogólnego upoważnienia do kontroli. Pracownik posiadał ogólne upoważnienie do wykonywania funkcji kontrolnej, jednakże nie zawierało ono oznaczenia przedsiębiorcy objętego kontrolą. Stąd nie spełniało wszystkich wymogów zawartych w art. art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców.

Starosta wyjaśnił, że pracownik Referatu Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego na podstawie posiadanego upoważnienia sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym

właściwością tj. wydanych zezwoleń, pozwoleń, koncesji itp. na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przeprowadzane kontrole były związane ze sprawdzeniem przestrzegania warunków udzielonych pozwoleń/zezwoleń/koncesji przed podmiot dla którego zostały wydane. W sposób zwyczajowo przyjęty w tut. urzędzie wszyscy pracownicy referatu z uwagi na charakter wykonywanych czynności urzędowych i prowadzonych spraw posiadają ogólne upoważnienia wydane na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż są one związane z koniecznością podejmowania bieżących interwencji związanych z prowadzonymi sprawami, podczas których niejednokrotnie nie ma możliwości szybkiego uzyskania indywidualnych upoważnień.

OCENA
CZĄSTKOWA

Starostwo realizowało zadania związane ze sprawowaniem nadzoru, nad podmiotami wydobywającymi kopaliny. Weryfikowało i egzekwowało sprawozdania i opłaty eksploatacyjne oraz przeprowadzało kontrole przedsiębiorstw.

Starostwo nieterminowo przekazywało informacje do PIG o zmianach o warunkach koncesji. Decyzje dotyczyły głównie zmian właścicieli, nazwy i loga firmy, okresu obowiązywania koncesji. W jednym przypadku zmiany dotyczyły granic obszaru górniczego o szerokości 15 m na dwóch przylegających działkach.

Upoważnienia do przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców wydobywających kopaliny nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami elementów.

3. Wnioski

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

1. Utworzenie stanowiska geologa powiatowego.
2. Przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców na podstawie upoważnień do kontroli zawierających wszystkie wymagane prawem elementy.
3. Terminowe przekazywanie do PIG dokumentów dotyczących wpisu do rejestru obszarów górniczych związanych z każdą zmianą danych podlegających wpisowi do księgi rejestrowej.

4. 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 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
wykonania

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.

Rzeszów, dnia 19 maja 2023 r.

Kontroler
Barbara Lew
Starszy inspektor k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/