



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.05.2023

Starostwo Powiatowe w Sztumie

2023-05-24

10617/2023



72433

Pan
Leszek Sarnowski
Starosta Sztumski

Starostwo Powiatowe w Sztumie
ul. Mickiewicza 31
82-400 Sztum

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sztumie, ul. Mickiewicza 31, 82-400 Sztum (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Sarnowski, Starosta Powiatu Sztumskiego, od 1 czerwca 2021 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję kierownik jednostki pełniła Sylwia Celmer, Starosta Powiatu Sztumskiego, od 19 listopada 2018 r. do 31 maja 2021 r., (dalej: „Starosta”).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. 2. Realizacja zadań dotyczących identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do dnia 28 kwietnia) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Joanna Szychalewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/59/2023 z 20 marca 2023 r. Beata Smyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/60/2023 z 21 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-10)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

W Starostwie nie utworzono stanowiska geologa powiatowego. Starosta upoważnił Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa³ do wykonywania zadań administracji geologicznej, ujętych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze⁴. Zadania dot. wykrywania i przeciwdziałania wydobyciu kopalin z naruszeniem warunków koncesji przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska i Rolnictwa⁵. Nie sprawowano jednak w pełni skutecznego i adekwatnego nadzoru nad ich wykonaniem.

Nie w pełni skutecznie identyfikowano i przeciwdziałano eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Badanie decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że w ponad połowie przypadków przekazano je do Państwowego Instytutu Geologicznego po wymaganym terminie.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

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

³ Dalej: „Naczelnik WOŚiR”.

⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2023 r. poz. 633, dalej: „pgg”.

⁵ Dalej: „WOŚiR” oraz „Wydział”.

Na stronie podmiotowej Starostwa w BIP udostępniono ogólny schemat procedury kontroli przedsiębiorców, jednak nie określono sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej przez przedsiębiorców działalności. Ponadto nierzetelnie realizowano zadania dot. identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu terminowego przekazywania do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowy Instytut Badawczy⁶ dokumentów dot. wpisu do rejestru obszarów górniczych,
- braku typowania zakładów do kontroli oraz nieprzeprowadzaniu kontroli dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji,
- nieegzekwowaniu i nieweryfikowaniu usunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń stwierdzonych w toku kontroli,
- nienaliczeniu opłaty dodatkowej pomimo stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji dot. złóż: „Koślinka I”, „Kuksy”, „Morany II” i „Dziergoń - Stare Miasto IV”,
- nieegzekwowaniu od przedsiębiorców obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz nierzetelnym weryfikowaniu danych przedstawionych w tych informacjach, nierzetelnym weryfikowaniu poprawności złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej,
- niewydaniu decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, dot. złoża kopaliny: „Morany II”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Dziergoń - Stare Miasto IV”, „Nowa Wieś VIII”, „Koślinka I” i „Kuksy”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wg stanu na koniec poszczególnych lat 2019-2022 i do 1 marca 2023 r.: obowiązywało odpowiednio: 14, 14, 15, 14 i 12 koncesji na wydobywanie kopalni⁸.

W ww. okresie:

- wpłynęło osiem wniosków o udzielenie koncesji (jeden w 2019 r., pięć w 2020 r. i dwa w 2021 r.),
- wydano sześć koncesji (w poszczególnych latach 2019-2021 odpowiednio: jedną, trzy i dwie koncesje, a w latach 2022-2023 r. (do 1 marca) nie wydano koncesji,
- w jednej sprawie w 2020 r. odmówiono udzielenia koncesji,
- wydano dziewięć decyzji w sprawie zmiany lub przeniesienia koncesji (w latach 2019-2021: dwie, pięć i dwie),
- wygaszeniu uległo dziewięć koncesji (w kolejnych latach: dwie, trzy, jedna, jedna i dwie),
- w okresie objętym kontrolą nie cofnięto żadnej koncesji.

W kontrolowanym okresie jedno postępowanie w sprawie wydania koncesji na wniosek wnioskodawcy zostało umorzone (w 2020 r.)

(akta kontroli str. 203-210)

⁶ Dalej: „PIG”.

⁷ 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.

⁸ Dalej: „koncesja”.

1.2. W strukturze organizacyjnej Starostwa nie utworzono stanowiska geologa powiatowego i nie zatrudniono pracownika na stanowisko geologa powiatowego, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Starosta wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie podejmował działań mających na celu zatrudnianie osoby posiadającej wykształcenie w zakresie geologii, ponieważ Naczelnik WOŚiR miała w zakresie obowiązków pełnienie funkcji geologa powiatowego. Ponadto posiadała stosowne upoważnienie Starosty do wykonywania zadań z zakresu administracji geologicznej.

(akta kontroli str. 35-182)

1.3. W Starostwie osobą odpowiedzialną za realizację zadań związanych z wydawaniem koncesji, monitorowaniem przestrzegania warunków koncesji oraz pełnieniem nadzoru geologicznego był Naczelnik WOŚiR. Zadania z zakresu administracji geologicznej zostały powierzone Naczelnikowi WOŚiR. Posiadała ona również upoważnienie Starosty, m.in. do udzielania, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, określonych w art. 22 ust. 2 pgg. Wydział liczył łącznie trzech pracowników⁹. Podczas nieobecności Naczelnika WOŚiR, zastępstwo pełnili wyznaczeni pracownicy. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje, w których inni pracownicy wykonywaliby zadania lub podejmowali decyzje w zakresie wydawania koncesji lub mających na celu przeciwdziałanie wydobyciu kopalin z naruszeniem warunków koncesji.

Naczelnik WOŚiR legitymowała się wykształceniem wyższym z tytułem inżyniera magistra na kierunku ochrona środowiska w zakresie ochrony wód, a także stopniem doktora nauk rolniczych w zakresie kształtowania środowiska - technologii wody i ścieków. Tok studiów obejmował zagadnienia związane z geologią ogólną.

Badaniem NIK objęto kwalifikacje pozostałych pracowników Wydziału, które wykazało że, żaden z pracowników Wydziału nie posiadał kwalifikacji do wykonywania czynności w zakresie prac geologicznych.

(akta kontroli str. 214)

1.4. Zgodnie z obowiązującymi w latach 2019-2023 regulaminami organizacyjnymi¹⁰, realizacja zadań wynikających z pgg w zakresie administracji geologicznej została przypisana Wydziałowi Ochrony Środowiska i Rolnictwa¹¹, bezpośrednio nadzorowanemu przez Starostę.

Sprawy dotyczące zadań administracji geologicznej, przypisane Wydziałowi w treści obowiązujących w kontrolowanym okresie regulaminów organizacyjnych Starostwa obejmujące:

- udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobycie kopalin pospolitych,
- dokonywanie przeniesienia koncesji oraz zmiany warunków zabezpieczenia,
- wydawanie decyzji cofnięcia koncesji w przypadku upadłości przedsiębiorcy,
- stwierdzanie w drodze decyzji wygaśnięcie koncesji,
- zatwierdzanie projektów prac geologicznych, których wykonywanie nie wymaga koncesji,
- możliwość nakazania w drodze decyzji wykonania za wynagrodzeniem dodatkowych prac geologicznych,

⁹ Naczelnik WOŚiR, główny specjalista oraz podinspektor w Wydziale.

¹⁰ Uchwała nr 261/2018 Zarządu Powiatu Sztumskiego z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sztumie obowiązująca od 27 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., Uchwała nr 78/A/2019 Zarządu Powiatu Sztumskiego z dnia 4 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sztumie wraz ze schematem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Sztumie obowiązująca od 1 stycznia 2020 r. do 28 lutego 2021 r., Uchwała nr 171/2021 Zarządu Powiatu Sztumskiego z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sztumie obowiązująca od 1 marca 2021 r. wraz z późniejszymi zmianami.

¹¹ Dalej: „Wydział”.

- przyjmowanie dokumentacji geologicznej lub wydawanie decyzji żądającej uzupełnienia lub poprawienia dokumentacji,
- żądanie nieodpłatnego udzielenia informacji uzyskanych w wyniku prowadzenia prac geologicznych,
- wydawanie decyzji określającej wysokość opłaty eksploatacyjnej w przypadku niewniesienia jej przez przedsiębiorcę,
- ustalanie w drodze decyzji podwyższonej opłaty eksploatacyjnej za wydobycie kopaliny bez koncesji lub z rażącym jej naruszeniem,
- ustalanie w drodze decyzji podwyższonej opłaty za poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin bez koncesji lub z rażącym naruszeniem prawa,
- pełnienie funkcji organu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego,
- pełnienie funkcji organu pierwszej instancji administracji geologicznej,
- sprawowanie nadzoru i kontroli wraz z prawem wstępu do wszystkich miejsc wykonywania prac geologicznych,
zostały uwzględnione w zakresie czynności Naczelnika WOŚiR. Pozostałe sprawy dotyczące zadań administracji geologicznej przypisane Wydziałowi w treści obowiązujących w kontrolowanym okresie regulaminów organizacyjnych nie zostały uwzględnione w zakresach czynności żadnego z pracowników Wydziału i były to:
- prowadzenie spraw związanych z gromadzeniem, ewidencjonowaniem i udostępnianiem informacji geologicznej,
- przyjmowanie zgłoszeń projektów robót geologicznych niewymagających zatwierdzenia,
- prowadzenie spraw związanych z zatwierdzaniem, w drodze decyzji dokumentacji geologicznej,
- prowadzenie ewidencji dowodów wpłat opłaty eksploatacyjnej oraz gromadzenie informacji dotyczących m.in. nazwy przedsiębiorcy, złoża, rodzaju, ilości wydobytej kopaliny, przyjętej stawki oraz wysokości ustalonych opłat, nazwy gminy,
- wydawanie decyzji ustalającej opłatę dodatkową za działalność wykonywaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji, albo zatwierdzonym, albo zgłoszonym projektem robót geologicznych,
- prowadzenie spraw związanych ze wstrzymywaniem, w drodze decyzji, działalności, nakazaniem usunięcia stwierdzonych uchybień, podjęcia odpowiednich czynności w przypadkach naruszenia warunków koncesji, wykonywania działalności bez zatwierdzonego lub przedłożonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków,

Od 1 czerwca 2022 r. Naczelnik WOŚiR objęła również stanowisko Sekretarza Powiatu.

(akta kontroli str. 83-182, 186-192, 200-202, 211-213)

1.5. W Starostwie zapewniono możliwość korzystania ze szkoleń w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych. W okresie objętym badaniem, pracownicy Wydziału skorzystali łącznie z siedmiu szkoleń dotyczących zagadnień związanych z ochroną środowiska i przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹², z tego dwa¹³ szkolenia, które odbyła Naczelnik WOŚiR obejmowały zagadnienia z zakresu geologii.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że widziała potrzebę szkolenia w zakresie bieżącej aktualizacji i poszerzania wiedzy z zakresu prawa geologicznego i górniczego oraz

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: „k.p.a.”.

¹³ 7-9.09.2022 r. – szkolenie „Procedury administracyjne w postępowaniach wynikających z przepisów prawa geologicznego i górniczego”, 2022 r. – szkolenie Geologia Samorządowa.

aktów wykonawczych do ustawy. Zgłaszała je Staroście i za każdym razem otrzymywała zgodę na udział w takim szkoleniu. W 2022 r. wzięła udział w dwóch szkoleniach realizowanych przez Państwowy Instytut Geologiczny. Szkoleń w tym zakresie nie proponowała podległym pracownikom, ponieważ zadania z zakresu geologii należały wyłącznie do jej zakresu obowiązków. Zastępowanie podczas nieobecności rozumiane było jako ograniczenie się jedynie do załatwiania pilnych spraw wymagających natychmiastowej reakcji.

(akta kontroli str. 214-216, 231-234, 244)

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

W Starostwie obowiązywała instrukcja dotycząca wydawania koncesji, która została opublikowana na stronie podmiotowej BIP Starostwa, informująca wnioskodawców o przebiegu procesu wydawania koncesji i wymaganiach, jakie należy spełnić, aby otrzymać koncesję.

Jak wyjaśnił Starosta, z doświadczeń Wydziału, który zajmował się sprawami związanymi z wydawaniem koncesji, jak również z analizy ryzyka prowadzonej dla potrzeb kontroli zarządczej, nie wynikała konieczność wprowadzenia takiej procedury. Według wyjaśnień Starosty przepisy k.p.a. oraz pgg, pozwalały prowadzić postępowanie administracyjne w zakresie wydawania koncesji.

Z wyjaśnień Naczelnika WOŚiR wynikało, że zadania związane z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji realizowane były poprzez weryfikowanie składanych przez przedsiębiorców dokumentów takich jak: informacje dotyczące wniesienia opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę, informacje o zmianach w zasobach złoża - przygotowywane przez uprawnionych geologów, operaty ewidencyjne - sporządzane zgodnie z wytycznymi przepisów praw przez uprawnionych geologów. W przypadku wątpliwości, co do poprawności składanych dokumentów kontaktowano się z przedsiębiorcą bądź geologiem odpowiedzialnym za przygotowywanie dokumentów.

W 2019 r. Naczelnik WOŚiR prowadziła kontrole na zamkniętych i aktywnych złożach, w ramach kontroli postępów rekultywacji. Podczas kontroli nie wykryto nieprawidłowości dotyczących wydobywania kopaliny z przekroczeniem granic obszaru górniczego/wydobywania po zakończonej eksploatacji. W latach 2020-2021 w Starostwie z uwagi na ograniczenia związane z COVID-19 kontrole były wstrzymane. W 2022 r. nie zostały zaplanowane kontrole poprawności wykonywania koncesji, natomiast prowadzone były kontrole na zamkniętych i aktywnych złożach w ramach kontroli postępów rekultywacji. Podczas tych kontroli nie ujawniono nieprawidłowości dotyczących nielegalnego wydobywania kopaliny (przekroczenia granic/wydobywania po zakończonej eksploatacji). W 2023 r. w związku z toczącymi się postępowaniami dotyczącymi złóż: „Koślinka I”, „Morany II” i „Dzierzgoń - Stare Miasto IV” planowane są wizje lokalne na terenach objętych koncesjami.

(akta kontroli str. 217-227)

1.7. W okresie objętym kontrolą na wyposażeniu Wydziału znajdował się sprawny technicznie sprzęt w postaci: notebooka¹⁴, tabletu¹⁵, aparatu fotograficznego¹⁶. Ponadto, oprogramowanie serwisowe Web Ewid wersja 7.9¹⁷.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że korzystano z: tachimetru, inklinometru, niwelatora bądź dalmierza laserowego, ponieważ tego typu sprzęt nie znajdował się na wyposażeniu Starostwa. Nie stwierdzono również odbiornika GPS/GNSS, zestawu pomiarowego składającego się z odbiornika i kontrolera wraz z oprogramowaniem.

¹⁴ Notebook Dell, OT 5178/2020 przyjęty do użytkowania 25.11.2020 r.

¹⁵ Tablet Apple iPad Pro, OT 5177/2020 przyjęty do użytkowania 25.11.2020 r.

¹⁶ Aparat fotograficzny NIKON, OT 5175/2020 przyjęty do użytkowania 25.11.2020 r.

¹⁷ Oprogramowanie serwisowe Web Ewid w.7.9, OT 119/2013 przyjęty do użytkowania 03.01.2013 r.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że do realizacji zadań z zakresu geologii wykorzystywała m.in. aparat fotograficzny do sporządzania dokumentacji fotograficznej w terenie, tablet z dostępem do internetu – do pracy w terenie (lokalizacji złóż względem granic lub charakterystycznych punktów w terenie). Ponadto dostęp do systemu MIDAS niezbędny był w bieżącej pracy np.: sprawdzania granic złóż, lokalizacji złóż, program Geologia, Intra Ewid do sprawdzania własności gruntowej, użytków, przebiegu granic, natomiast program QGIS stosowany był do bieżącej pracy związanej z dostępem do map i orientowania złóż.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że nie zgłaszała do Starosty wniosków w zakresie wyposażenia w narzędzia techniczne, informatyczne oraz instrumenty pomiarowe wspomagające realizację zadań kontrolnych związanych z monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, wykrywaniem i przeciwdziałaniem nielegalnemu wydobywaniu kopalin.

Naczelnik WOŚiR zwróciła uwagę, że w polskim orzecznictwie przyjęte jest, że w decyzjach mających charakter nakazowy, do których należą decyzje nakładające obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej, decyzje cofające uprawnienia bez odszkodowania, orzekanie o rażącym naruszeniu prawa organ musi opierać się na niepodważalnych dowodach. Takimi dowodami są dowody z opinii biegłych posiadających uprawnienia do określonych czynności. Powyższe przesłanki spowodowały, że nie występowało o zakup narzędzi.

(akta kontroli str. 223-227)

1.8. W latach 2019-2023 (do 28 kwietnia) uprawnione organy nie przeprowadzały w Starostwie kontroli oraz audytów w zakresie realizacji zadań dotyczących udzielania koncesji na wydobywanie kopalin, monitorowania warunków udzielonych koncesji oraz sprawowania nadzoru geologicznego.

(akta kontroli str. 193-199, 249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2019-2023 Starosta nie zlecił wykonania zadań administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, co było niezgodne z art. 156 ust. 2 pkt 3 pgg, który stanowi, że zadania administracji geologicznej wykonuje Starosta - przy pomocy geologa powiatowego.

Starosta wyjaśnił, że niezatrudnienie geologa powiatowego wynikało z faktu powierzenia zadań geologa Naczelnikowi WOŚiR. Zakres obowiązków obejmował realizację zadań geologa powiatowego na podstawie upoważnienia Starosty.

Wyjaśnienia Starosty nie stanowią uzasadnienia stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na wykonywaniu przez Starostę zadań administracji geologicznej w sposób niezgodny w ww. przepisami pgg.

(akta kontroli str. 223-232)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie w pełni skutecznie zapewniono warunki organizacyjne do realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji. Realizację zadań administracji geologicznej powierzono Naczelnikowi WOŚiR, którą Starosta upoważnił do rozpatrywania spraw i realizowania zadań wynikających z pgg. W zakresach czynności pracowników Wydziału nie uwzględniono wszystkich zadań administracji geologicznej przypisanych Wydziałowi w regulaminach organizacyjnych Starostwa. W Starostwie nie sprawowano jednak w pełni skutecznego i adekwatnego nadzoru nad ich wykonaniem.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2023 przekazano do PIG dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych, z wyjątkiem pięciu decyzji dot. zmiany/przeniesienia/stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto w czterech przypadkach do PIG przekazano decyzje przed ich uprawomocnieniem, tj. od trzech do pięciu dni od dnia wydania decyzji.

(akta kontroli str. 328-330)

2.2. W Starostwie opracowano ogólny schemat kontroli przedsiębiorców, który udostępniono na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa¹⁸. Wyszczególniono w nim podział na:

- a) kontrolę doraźną - przeprowadzaną w przypadku, gdy organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub niedopełnienia prawnego obowiązku, w wyniku wykonywania działalności gospodarczej;
- b) kontrolę planową - przeprowadzaną po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej i następnie sporządzeniu planu kontroli przedsiębiorców na dany rok kalendarzowy.

W planie kontroli na lata 2019-2023 nie wytypowano żadnych przedsiębiorców w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni.

Naczelnik WOŚiR wyjaśnili, że w latach 2019, 2022-2023 nie zaplanowano kontroli przedsiębiorców w zakresie wydanych koncesji na wydobywanie kopalni ze względu na inne planowane kontrole dot. obowiązku wykonania rekultywacji gruntów. Natomiast w latach 2020-2021 zostały zawieszona kontrole, z uwagi na wprowadzone Zarządzenie Nr 16/2020, w sprawie ograniczenia funkcjonowania jednostek organizacyjnych w powiecie sztumskim, w związku z zagrożeniem koronawirusa COVID-19.

W trakcie czynności kontrolnych Naczelnik WOŚiR przedłożyła zaktualizowany¹⁹ plan kontroli na 2023 r., w którym ujęto kontrolę przestrzegania warunków koncesji dot. złoża „Mortag” i „Kuksy”

(akta kontroli str. 251-256, 348-349, 704-712)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie typowano zakładów do kontroli oraz nie przeprowadzano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 350)

2.4.-2.5. W Starostwie nie przeprowadzano kontroli przez pracowników Starostwa dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji, pomimo nieprawidłowości ujętych w raporcie z PIG²⁰ dot. monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalni w powiecie sztumskim, według stanu na listopad 2019 oraz lipiec 2020 r.

W ww. raporcie wskazano m.in., że:

- a) dwa złoża tj.: „Koślinka I” i „Kuksy” eksploatowano z naruszeniem warunków koncesji - poza granicami złóż prowadzona była eksploatacja, która z roku na rok coraz bardziej wybiegała poza wyznaczony obszar górniczy;

¹⁸ <https://powiatsztumski.pl/asp/pliki/aktualnosci/pso.pdf>. Dalej: „BIP”.

¹⁹ Według stanu na dzień 4 kwietnia 2023 r.

²⁰ Pismo wpłynęło do Urzędu w dniu 1 kwietnia 2021 r.

b) problem składowania odpadów wystąpił w gminie Stary Dzierzgoń.

W związku z ww. informacją, w dniu 14 czerwca 2021²¹ r. Naczelnik WOŚiR wystosowała pismo do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku²², z prośbą o przeprowadzenie kontroli wydobywania kopalin ze złóż: „Waplewo Wielkie A-G” (działki nr 9/3, 138/9 i 138/11, gmina Stary Targ), „Nowa Wieś V” (działki nr 388, 389, gmina Sztum), „Koślinka I” (działka nr 66, gmina Sztum) i „Kuksy” (działki nr 306, 307, 308, 311, gmina Dzierzgoń).

Pomimo zawiadomienia otrzymanego z PIG o naruszeniu warunków koncesji w miejscu eksploatacji złóż, Starostwo nie prowadziło kontroli złóż „Koślinka I” i „Kuksy”. Nie wykorzystywano szerzej uprawnienia do kontroli warunków koncesji, pomimo że sprawdzenie prawidłowości ich realizacji jest w praktyce możliwe głównie bezpośrednio na miejscu prowadzonej eksploatacji złoża. Powyższe opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Informacje o naruszeniach warunków koncesji na wydobywanie kopalin otrzymano również z OUG. W dniu 12 lipca 2022 r. OUG²³ zawiadomił Starostę o naruszeniu warunków koncesji na wydobywanie kopaliny pospolitej ze złoża kruszywa naturalnego piaski „Koślinka I” w zakresie:

- naruszenia robotami górniczymi pasów ochronnych, ustanowionych w koncesji dla działek sąsiednich wynoszących min. 6 m,
- przekroczenia granicy obszaru górniczego oraz poziomych i pionowych granic udokumentowanego złoża „Koślinka I”,
- prowadzenia ruchu zakładu górniczego przez osoby bez odpowiednich kwalifikacji.

W dniu 16 września 2022 r. OUG²⁴ zawiadomił Starostę o prowadzeniu przez przedsiębiorcę działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny ze złoża „Morany II” z naruszeniem warunków określonych w koncesji w zakresie:

- przekroczenia granic ustanowionego w koncesji obszaru górniczego „Morany II”,
- prowadzenia ruchu zakładu górniczego bez osoby kierownictwa posiadającej wymagane kwalifikacje,
- niezachowania dopuszczalnego, określonego w koncesji parametru kąta nachylenia skarpy końcowej w północnej i wschodniej części,
- nieoznakowania terenu zakładu górniczego „Morany II” tablicami, na których umieszcza się nazwę zakładu górniczego oraz napis zakazujący wstępu osobom nieupoważnionym.

W związku z ww. kontrolami OUG wydał decyzje²⁵ wstrzymujące ruch zakładu górniczego „Koślinka I” i „Morany II”, w zakresie prowadzenia robót eksploatacyjnych oraz decyzję²⁶ nakazującą usunięcie nieprawidłowości wskutek naruszenia warunków określonych w koncesji ze złoża „Koślinka I”.

W związku z ww. nieprawidłowościami z upoważnienia Starosty Naczelnik WOŚiR wezwwała przedsiębiorców do usunięcia naruszeń²⁷ warunków określonych w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża „Koślinka I” i „Morany II”, wyznaczając termin ich realizacji. Przedsiębiorca zakładu górniczego „Koślinka I” poinformował, że w związku z:

²¹ Znak pisma: OS.650.2.2021.AD (data wpływu 17 czerwca 2021 r.).

²² Dalej: „OUG”.

²³ Znak pisma: GDA.910.57.2022.AS, L.dz. 19770/07/2022/ŁŁ.

²⁴ Znak pisma: GDA.910.76.2022.IK, L.dz. 26352/09/2022/MF.

²⁵ GDA.910.57.2022.AS (L.dz. 18162/06/2022/AS) z dnia 24 czerwca 2022 r., GDA.910.76.2022.IK (L.dz. 26003/09/2022/MF) z dnia 14 września 2022 r.

²⁶ GDA.910.57.2022.AS (L.dz. 18161/06/2022/AS) z dnia 24 czerwca 2022 r.

²⁷ Postanowienia z dnia: 4 sierpnia 2022 r., znak pisma: OŚ.6522.3.2022.AD i 3 listopada 2022 r., znak pisma: OŚ.6522.6.2022.AD.

- porzuceniem obowiązków dotychczasowego kierownika zakładu górniczego, zatrudniono geologa górniczego, któremu zlecono sporządzenie operatu ewidencyjnego,
- dużymi przerostami gliny w złożu piasku z dniem 1 stycznia 2022 r. zaprzestano dalszej eksploatacji złoża.

W trakcie czynności kontrolnych pracowników Starostwa (14 kwietnia 2023 r.) przeprowadzono oględziny obrębu kopaliny pospolitej ze złoża „Koślinka I” i ustalono, że:

- ✓ od momentu wszczęcia z urzędu postępowania przedsiębiorca nie wznowił robót eksploatacyjnych i ma zamiar złożyć wnioski o wygaśnięcie koncesji,
- ✓ przedsiębiorca rozliczy zasoby złoża w terminie do 28 kwietnia 2023 r.,
- ✓ w trakcie wizji nie stwierdzono śladów prowadzonej eksploatacji,
- ✓ z operatu ewidencyjnego wynika, że z przekroczenia granic obszaru górniczego „Koślinka I A” oraz z eksploatacji poniżej spągu udokumentowanego złoża wydobyto 17 669,9 ton kruszywa,
- ✓ do dnia wizji lokalnej nie uregulowano opłat za wydobytą kopalinę.

Natomiast przedsiębiorca zakładu górniczego „Morany II” zobowiązał się do usunięcia naruszeń warunków określonych w koncesji. Jednakże ze względu na okres zimowy i niskie temperatury zaproponowano termin usunięcia stwierdzonych naruszeń do dnia 31 marca 2023 r. Starostwo nie poinformowało pisemnie przedsiębiorcy o rozpatrzeniu ww. prośby. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (28 kwietnia) nie podjęto dalszych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 260-293, 297-314, 350, 663-669)

2.6. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez OUG na zlecenie NIK²⁸, w wybranych zakładach mających odpowiednią koncesję na wydobywanie kopalin²⁹, wydaną przez Starostę stwierdzono, że:

- w dwóch przypadkach wydobywanie odbywało się poza obszarem górniczym, tj.:
 - ✓ na obszarze „Dzierzgoń - Stare Miasto IV” - ponadto prowadzono roboty niezgodnie z warunkami koncesji w zakresie: przekroczenia dopuszczalnego kąta nachylenia skarpy końcowej oraz nie wyznaczono pasów ochronnych,
 - ✓ na obszarze „Koślinka I” - ponadto prowadzono roboty likwidacyjne bez osoby kierownictwa i dokumentacji,
- w czterech przypadkach nastąpiły uchybienia wynikające z przekroczenia granic ww. obszarów górniczych.

(akta kontroli str. 294-296, 365, 369-385)

2.7. Pomimo informacji otrzymanych z PIG oraz OUG o naruszeniu warunków udzielonych koncesji, organ koncesyjny, w drodze postanowienia Naczelnika WOŚiR, wezwał przedsiębiorców do usunięcia naruszeń dot. złóż: „Koślinka I” i „Morany II” oraz określił termin ich usunięcia. Działania te okazały się jednak bezskuteczne.

Natomiast w przypadku złóż „Kuksy” i „Dzierzgoń - Stare Miasto IV” nie egzekwowano i nie weryfikowano usunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 268-293, 297-314)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie naliczono opłaty dodatkowej na skutek stwierdzenia przez PIG oraz OUG rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, tj. wydobywania kopaliny ze złóż: „Koślinka I”, „Kuksy”, „Morany II” i „Dzierzgoń - Stare Miasto IV”, poza granicami obszaru górniczego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 268-293, 704-709)

²⁸ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

²⁹ Dzierzgoń - Stare Miasto IV, Koślinka I, Dzierzgoń - Stare Miasto VI, Dzierzgoń - Stare Miasto V.

2.9. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie wydawano decyzji administracyjnych powodujących zaprzestanie lub wstrzymanie wydobywania kopalin z rygiorem natychmiastowej wykonalności.

Starosta wyjaśnił, że decyzje wstrzymujące ruch zakładu górniczego „Koślinka I” i „Morany II” wydał Dyrektor OUG, w związku z bezpośrednim zagrożeniem dla pracowników zakładu górniczego oraz obiektów, dla których ustanowiono pasy ochronne, a także użytkowników tych obiektów.

(akta kontroli str. 704-709)

2.10. Na podstawie analizy wszystkich koncesji, które wygasły³⁰ (osiem) ustalono, że:

- w czterech³¹ przypadkach (50%) zaprzestanie wydobywania kopalin weryfikowano przy odbiorach rekultywacji, przeprowadzając oględziny obszaru objętego koncesją, co udokumentowano w protokołach odbioru³², w dwóch³³ przypadkach (25%) w protokołach odbioru rekultywacji nie uwzględniono opisu dot. zakończenia eksploatacji,
- w dwóch³⁴ przypadkach nie przeprowadzono żadnej weryfikacji.

(akta kontroli str. 356-385, 704-709)

2.11. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji siedmiu koncesji (dot. złóż: „Morany”, „Morany II”, „Dzierzgoń - Stare Miasto IV”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”, „Mortąg”, „Nowiec I”), w zakresie wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny za lata 2019-2022 ustalono, że:

- w 15 z 30 przypadków (50%) przedsiębiorcy nie składali informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny za lata 2019-2022, a Starosta jako organ koncesyjny nie zwracał się do przedsiębiorców o ich uzupełnienie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- nierzetelnie weryfikowano dane przedstawione w tych informacjach,
- w czterech przypadkach zweryfikowano dane zawarte w informacjach o zmianach zasobów złoża kopaliny z operatem ewidencyjnym oraz informacjami dot. opłaty za wydobytą kopalinę.

(akta kontroli str. 409-410, 714-717)

2.12. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji siedmiu koncesji (dot. złóż: „Morany”, „Morany II”, „Dzierzgoń - Stare Miasto IV”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”, „Mortąg”, „Nowiec I”), w zakresie weryfikacji składanych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej za lata 2019-2022, ustalono, że:

- nie wprowadzono mechanizmu monitorowania obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i obowiązku informacyjnego w tym zakresie,
- w 23 na 59 przypadków³⁵ (38%) przedsiębiorcy nie przekazali informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej,
- w 36 na 59 przypadkach³⁶ (61%) nie weryfikowano, czy przedsiębiorcy wywiązywali się z obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,

³⁰ Na wniosek przedsiębiorcy.

³¹ Koncesja nr 3/2019 (wygaśnięcie z dnia 1 października 2019 r.), nr 6/2020 (z 18 czerwca 2020 r.), nr 10/2020 (z 19 października 2020 r.), nr 12/2020 (z dnia 14 grudnia 2020 r.).

³² Protokół z dnia 24 września 2019 r. (OS.6122.13.2019.AD), 3 września 2020 r. (OS.6522.1.2019), 24 listopada 2021 r. (OS.6122.1.2021.AD, OS.6122.2.2021.AD).

³³ Koncesja nr 2/2019 (wygaśnięcie z dnia 18 czerwca 2019 r.), nr 1/2022 (z 1 stycznia 2022 r.).

³⁴ Koncesja nr 1/2023 (wygaśnięcie z dnia 31 marca 2021 r.), nr 2/2022 (z 30 czerwca 2022 r.).

³⁵ Dot. złoża: „Morany II”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”, „Mortąg”.

³⁶ Dot. złoża: „Morany”, „Morany II”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”, „Mortąg”.

- w siedmiu³⁷ przypadkach przedłożono potwierdzenie uiszczenia opłaty eksploatacyjnej (brak daty wpływu do Urzędu),
- w pięciu przypadkach zapłaty dokonano w związku z wydaniem decyzji określających wysokość należnej opłaty.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie wprowadzono mechanizmu monitorowania obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej i obowiązku informacyjnego przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 409-410, 714-717)

2.13. W latach 2019-2022 wydano 13 decyzji (2019 - pięć, 2020 - trzy, 2021 - dwie, 2022 - trzy) określających wysokość opłaty eksploatacyjnej, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym na łączną kwotę 108,9 tys. zł (2019 r. - 24,4 tys. zł, 2020 r. - 24,88 tys. zł, 2021 r. - 20,58 tys. zł, 2022 r. - 39,1 tys. zł).

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji siedmiu koncesji (dot. złóż: „Morany”, „Morany II”, „Dzierzgoń Stare Miasto IV”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”, „Mortąg”, „Nowiec I”), w zakresie obowiązku wniesienia przez przedsiębiorców opłaty eksploatacyjnej w terminie i w odpowiedniej wysokości, ustalono, że:

- w 37 z 59 przypadków³⁸ (dot. nieterminowej wpłaty/brak wpłaty) nie wydano decyzji określającej wysokość należnej opłaty, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w trzech³⁹ przypadkach wydano decyzje na podstawie informacji o ilości wydobytej kopaliny przedłożonej przez przedsiębiorcę,
- w dwóch⁴⁰ przypadkach wydano decyzje w związku z informacjami otrzymanymi z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴¹, w sprawie braku wniesionej opłaty eksploatacyjnej przez przedsiębiorcę.

(akta kontroli str. 409-410, 714-717)

2.14. W wyniku badania wszystkich wniosków⁴² (sześciu) otrzymanych od PIG i OUG dot. eksploatacji kopalni ustalono, że:

- po zapoznaniu się z raportem z monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalni w powiecie sztumskim (szczegółowy opis w pkt 2.4-2.5), Starosta zwrócił się do OUG z prośbą o przeprowadzenie kontroli wydobywania kopalni ze złóż: „Waplewo Wielkie A-G”, „Nowa Wieś V”, „Koślinka I” i „Kuksy”. W Starostwie nie podejmowano innych działań w tym zakresie. Dopiero w trakcie kontroli NIK (14 kwietnia 2023 r.) zawiadomiono przedsiębiorcę wydobywającego kopaliny ze złoża „Koślinka I” o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej za wydobywanie kopaliny z naruszeniem warunków określonych w koncesji;

³⁷ Dot. złoża „Dzierzgoń Stare Miasto IV” i „Nowiec I”.

³⁸ Dot. złoża: „Morany II”, „Dzierzgoń - Stare Miasto IV”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”.

³⁹ OS.650.1.2020.AD („Morany II”), OS.650.3.2019.AD, OS.650.2.2020.AD („Nowa Wieś IX”).

⁴⁰ OS.650.4.2019.AD, OS.650.1A.2020.AD („Nowa Wieś VIII”).

⁴¹ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁴² Raport z monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalni w powiecie sztumskim, znak sprawy: PIG BSG-575-54/03/2021 z dnia 22 marca 2021 r. (data wpływu 01.04.2021r.), pismo nr GDA.910.57.2022.AS z dnia 12 lipca 2022 r. (data wpływu 15 lipca 2022r.) w sprawie stwierdzenia naruszenia warunków koncesji ze złoża „Koślinka I”, pismo nr GDA.910.76.2022.IK z dnia 16 września 2022 r. w sprawie naruszenia warunków koncesji ze złoża „Morany II”, pismo nr GDA.5432.71.2021.AS z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie prowadzonych czynności zmierzających do naliczenia opłaty podwyższonej wobec prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji na działkach nr 138/9 i 9/3 w m. Waplewo Wielkie, pismo nr GDA.910.26.2023.IK z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie stwierdzenia naruszenia warunków koncesji ze złoża „Dzierzgoń Stare Miasto IV”, pismo nr GDA.5432.70.2021.AS z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie prowadzonych czynności zmierzających do naliczenia opłaty podwyższonej wobec prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny bez wymaganej koncesji na działkach nr 389 w m. Nowa Wieś.

- w wyniku zawiadomienia przez OUG o prowadzeniu przez przedsiębiorcę działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny ze złoża „Dzierzgoń - Stare Miasto IV” z naruszeniem warunków określonych w koncesji, z up. Starosty Naczelnik WOŚiR wszczęła z urzędu postępowanie⁴³ wobec przedsiębiorcy dot. usunięcia naruszeń warunków określonych w koncesji oraz określiła termin ich usunięcia (do 30 czerwca 2023 r.).

(akta kontroli str. 264-293, 297, 311, 659-664, 714-717)

2.15. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 697-698)

2.16. W okresie objętym kontrolą otrzymywano informacje od OUG oraz z PIG o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin, co opisano w pkt. 2.4-2.5 i 2.14. Do Starostwa nie wpłynęły skargi oraz informacje z mediów na temat nielegalnego wydobywania kopalin. Pomimo zawiadomień z PIG o problemie składowania odpadów w gminie Stary Dzierzgoń, dopiero podczas kontroli NIK, Naczelnik WOŚiR przeprowadziła oględziny działek nr 30 i 221 obręb Tabory, gmina Stary Dzierzgoń. W trakcie kontroli NIK (14 kwietnia) Naczelnik WOŚiR przekazała informację do NFOŚiGW oraz do Burmistrza Miasta i Gminy Sztum o wszczęciu z urzędu postępowania (złożę „Koślinka I”) w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej za wydobycie kopaliny z naruszeniem warunków określonych w koncesji.

(akta kontroli str. 268-293, 663-669)

2.17. W Starostwie po otrzymaniu informacji o przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalin dot. złóż „Waplewo Wielkie A-G” i „Nowa Wieś V”, zwrócono się do OUG z wnioskiem o kontrolę w tym zakresie.

(akta kontroli str. 264-293, 714-717)

2.18. W Starostwie nie podejmowano działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że nie podejmowano działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalin, z uwagi na ograniczone zasoby finansowe.

(akta kontroli str. 697-698)

Zdaniem NIK, istotnym elementem walki z nielegalną eksploatacją kopalin powinna być edukacja. Polegać ona powinna na podnoszeniu świadomości społecznej, iż nielegalna eksploatacja kopalin powoduje istotne straty dla budżetu państwa, jak również w środowisku naturalnym.

2.19. W Starostwie informacje w zakresie wykrywania eksploatacji kopalin z naruszeniem warunków koncesji otrzymywano z PIG-PIB oraz OUG.

Starosta wyjaśnił, że w drugiej połowie roku planowane są rozmowy z OUG w zakresie wzajemnej współpracy dotyczące wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin.

(akta kontroli str. 697-698)

2.20. Według Starosty oraz Naczelnika WOŚiR do najważniejszych utrudnień związanych ze sprawowaniem nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny oraz dot. przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin zaliczono:

⁴³ OŚ.6522.4.2023.AD z dnia 29 marca 2023 r.

- niewywiązywanie się przedsiębiorców z obowiązku przedkładania informacji dot.: ilości wydobytej kopaliny oraz terminowego składania zestawienia dot. zmian zasobów złoża, pomimo telefonicznych ponagleń,
- brak dostępu do licencjonowanych dedykowanych programów do weryfikacji danych przedstawianych w dokumentach, tj.: informacji na temat wydobytej kopaliny, dowodów wpłat itp.,
- brak stałego dostępu do samochodu służbowego, z uwagi na jeden pojazd w Urzędzie.

(akta kontroli str. 697-698)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Starosta nie przekazał do PIG pięciu⁴⁴ decyzji dot. zmiany/przeniesienia/wygaśnięcia koncesji, co było niezgodne z art. 152 a ust. 4 ppg zobowiązującym organ koncesyjny do przekazania państwowej służbie geologicznej dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, w tym mapy obszarów górniczych.

W trakcie czynności kontrolnych (12 kwietnia) przekazano do PIG pięć decyzji dot. zmiany koncesji⁴⁵, przeniesienia koncesji⁴⁶ oraz stwierdzające wygaśnięcie koncesji⁴⁷.

Dokumentację dotyczącą wpisu do rejestru obszarów górniczych w 17⁴⁸ sprawach przekazano do PIG z przekroczeniem terminu określonego § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁴⁹, zobowiązującego organ koncesyjny do przekazania dokumentów określonych w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia prowadzącemu rejestr w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje wskazane w § 4 ust. 2 pkt stały się ostateczne.

Opóźnienia wyniosły od 15 do 2200 dni.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że decyzji dot. zmiany/przeniesienia/wygaśnięcia koncesji nie przekazano i/lub nieterminowo przekazano i/lub przekazano do PIG przed ich uprawomocnieniem, z powodu pomyłki.

(akta kontroli str. 328-347)

2. W latach 2019-2023 w Starostwie nie przeprowadzano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej oraz nie typowano zakładów do kontroli. Było to niezgodne z art. 40 ust. 1 pkt 1 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁰. Organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją. Kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy

⁴⁴ Decyzja nr 3/2019 (OS.6522.3.2019.AD), nr 1/2017 (OS.6522.1.2017.AD), nr 9/2020 (OS.6522.9.2020.AD), nr 11/2020 (OS.6522.12.2020.AD), nr 1/2021 (OS.6522.1.2021.AD).

⁴⁵ OS.6522.9.2020.AD, OS.6522.1.2021.AD.

⁴⁶ OS.6522.12.2020.AD.

⁴⁷ OS.6522.3.2019.AD, OS.6522.1.2017.AD.

⁴⁸ Decyzja nr 1/2019 (OS.6522.1.2019.AD), 3/2019 (OS.6522.3.2019.AD), 4/2019 (OS.6522.4.2019.AD), 2/2019 (OS.6522.5.2019.AD), 1/2017 (OS.6522.1.2017.AD), 9/2020 (OS.6522.9.2020.AD), 1/2020 (OS.6522.1.2020.AD), 7/2020 (OS.6522.7.2020.AD), 8/2020 (OS.6522.8.2020.AD), 10/2020 (OS.6522.11.2020.AD), 11/2020 (OS.6522.12.2020.AD), 1/2021 (OS.6522.1.2021.AD), 2/2021 (OS.6522.2.2021.AD), 3/2021 (OS.6522.3.2021.AD), 5/2021 (OS.6522.5.2021.AD), 1/2022 (OS.6522.1.2022.AD), 1/2023 (OS.6522.2.2023.AD).

⁴⁹ Rozporządzenie z dnia 16 października 2014 r., Dz. U. z 2014 r. poz. 1469 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm., dalej: „pp”.

prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie typowano przedsiębiorców do kontroli oraz nie przeprowadzano ich analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, ze względu na inne planowane kontrole dot. rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 350, 704-709)

Zdaniem NIK, brak skutecznego nadzoru ze strony organu koncesyjnego nad podmiotami prowadzącymi działalność mógł przyczynić się do zwiększenia problemu nielegalnej eksploatacji kopalini.

3. W zakresie kontroli dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji stwierdzono, że w Starostwie:

- nie prowadzono kontroli dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji, pomimo informacji otrzymanych z PIG oraz z OUG dot. m.in.: rażącego naruszenia warunków koncesji poprzez przekroczenie granic złóż - „Koślinka I”, „Kuksy” i „Morany II”, oraz nielegalnym składowaniu odpadów w niszach eksploatacyjnych/poeksploatacyjnych na terenie gminy Stary Dzierzgoń, co było działaniem nierzetelnym,

- nie zawiadomiono organów ścigania w związku ze stwierdzeniem wystąpienia przesłanek określonych w art. 177 pkt. 2 pgg, który stanowi, iż kto bez wymaganej koncesji lub bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych lub z naruszeniem określonych w nich warunków wykonuje działalność w zakresie m.in. wydobywania kopalini ze złóż, podlega karze aresztu albo grzywny.

Dopiero w trakcie kontroli NIK wystosowano pismo do Wójta Gminy Stary Dzierzgoń dot. wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsc nie przeznaczonych do ich składowania.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że po otrzymaniu informacji o wynikach kontroli z OUG, wszczęto postępowania administracyjne dot. złóż: „Koślinka I”, „Morany II”, „Dzierzgoń - Stare Miasto IV”. Nie podjęto działań w zakresie pozostałych złóż oraz nie poinformowano pracownika merytorycznego zajmującego się gospodarką odpadami o składowaniu odpadów na terenie gminy Stary Dzierzgoń, z powodu przeoczenia. Nie kierowano również zawiadomień do organów ścigania, w związku ze stwierdzeniem wystąpienia przesłanek określonych w art. 177 ust. 2 pgg, z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 260-293, 297-314, 350, 663-681)

Zdaniem NIK, rażące naruszenia warunków koncesji poprzez przekroczenie granic złóż („Koślinka I”, „Kuksy” i „Morany II”), świadczą o nierzetelnym nadzorze w zakresie ochrony zasobów złóż kopalini. Również nierzetelne było odstąpienie od zawiadomienia organów ścigania o stwierdzonym wykonywaniu działalności w zakresie wydobywania kopalini ze złóż w sposób określony w art. 177 pkt. 2 pgg. Zgodnie z art. 304 § 2 kpk⁵¹ obowiązkiem instytucji rządowych i samorządowych, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest niezwłoczne zawiadomienie o tym prokuratora lub Policji.

4. W przypadku eksploatacji kopalini ze złóż: „Koślinka I”, „Kuksy”, „Morany II”, „Dzierzgoń - Stare Miasto IV”, nie egzekwowano i nie weryfikowano usunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń stwierdzonych w toku kontroli.

⁵¹ Dz.U. z 2022 r., poz 1375 ze zm.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że nie egzekwowano i nie weryfikowano usunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń stwierdzonych w toku kontroli, z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 268-293, 297-314, 704-709)

Zdaniem NIK, zaniechanie przez Naczelnika WOŚiR dalszych działań w zakresie zastosowania przysługujących organowi koncesyjnemu środków pokontrolnych, prowadziło do dalszej eksploatacji kopalni z naruszeniem warunków koncesji.

5. Starosta nie ustalił opłaty dodatkowej pomimo stwierdzenia przez PIG oraz OUG rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji polegającego na eksploatacji kopaliny poza wyznaczonym obszarem górniczym, tj. granic złóż: „Koślinka I”, „Kuksy”, „Morany II” i „Dziergoń - Stare Miasto IV”, co było niezgodne z art. 139 ust. 1 i 2 pgg stanowiącym, że działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym albo w podlegającym zgłoszeniu projekcie robót geologicznych podlega opłacie dodatkowej ustalonej w drodze decyzji przez organ koncesyjny.

W trakcie kontroli NIK (14 kwietnia 2023 r.) wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej za wydobycie kopaliny ze złoża „Koślinka I”.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że w przypadku złoża „Koślinka I” wszczęto postępowanie w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej. Natomiast odnośnie złoża „Morany II” i „Dziergoń - Stare Miasto IV” prowadzone jest postępowanie administracyjne. W przypadku złoża „Kuksy” nie podjęto żadnych działań, z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 268-293, 663-669, 704-709)

Zdaniem NIK, nieustalenie wymaganej przepisami obowiązującego prawa opłaty dodatkowej skutkuje stratami dla budżetu państwa, świadczy również o działaniu niezgodnym z przepisami pgg.

6. W odniesieniu do przedsiębiorców eksploatujących złoża: „Morany”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Kuksy” Starosta:
- nie egzekwował obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny;
 - nierzetelnie weryfikował dane w przedłożonych informacjach o zmianach zasobów złóż kopaliny.

Stosownie do art. 101 ust. 8 pgg, przedsiębiorca sporządza, na podstawie operatu ewidencyjnego, informację o zmianach zasobów złoża kopaliny i corocznie, w terminie do dnia 15 marca (roku następującego), przekazuje ją m.in. właściwemu organowi koncesyjnemu.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że w przypadku złóż: „Morany”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Kuksy” nie egzekwowano od przedsiębiorców wywiązywania się z obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny oraz nierzetelnie weryfikowano dane przedstawione w przedłożonych informacjach przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 409-410, 714-717)

Zdaniem NIK nieegzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku przekazania Staroście informacji o zmianach zasobów złoża kopalni: „Morany”, „Morany II”, „Mortąg”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX” i „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”), było działaniem niezgodnym z art. 37 ust. 1 pgg.

7. Starosta w 36 na 59 badanych przypadków⁵² nie zweryfikował poprawności złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że w przypadku powyższych złożeń nie weryfikowano poprawności złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 409-410, 714-717)

Zdaniem NIK brak weryfikacji złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości opłaty eksploatacyjnej było działaniem nierzetelnym i świadczyło o nieskuteczności nadzoru Starosty w tym zakresie.

8. Starosta nie określił w drodze decyzji wysokości należnej opłaty eksploatacyjnej, pomimo niedokonania przez przedsiębiorcę wpłaty opłaty w terminie albo dokonania wpłaty w wysokości innej niż należna, co było niezgodne z art. 138 pgg i dotyczyło przedsiębiorców eksploatujących następujące złoża kopaliny:
- „Morany II” (I i II połowa 2019), „Nowa Wieś IX” (I i II połowa 2020-2022), „Nowa Wieś X” (I i II połowa 2019-2022) - przedsiębiorcy nie dokonywali wpłat opłaty eksploatacyjnej w terminie,
 - „Dzierżgoń - Stare Miasto IV” (I i II połowa 2022) - przedsiębiorca dokonał wpłaty w wysokości niższej niż należna kwota,
 - „Nowa Wieś VIII” (I i II połowa 2020-2022) - przedsiębiorca nie dokonywał wpłat opłaty eksploatacyjnej w terminie, pomimo wcześniejszych pism z NFOŚiGW o braku wniesionych opłat,
 - „Koślinka I” (I i II połowa 2019-2022) - przedsiębiorca dokonywał wpłat nieregularnie, w kwotach niższych niż deklarowane,
 - „Kuksy” (I i II połowa 2019-2021) - przedsiębiorca nie dokonywał wpłat opłaty eksploatacyjnej w terminie, pomimo pisma z NFOŚiGW z dnia 28 grudnia 2021 r. dot. pilnego podjęcia przez organ koncesyjny działań zmierzających do określenia w drodze decyzji wysokości należnej opłaty za II/2020 I II/2021.

Naczelnik WOŚiR wyjaśniła, że w przypadku ww. złożeń nie wydano decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 409-410, 714-717)

Zdaniem NIK, niewydanie decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej przynoszące straty dla budżetów gmin i NFOŚiGW, świadczyło o niepełnej nieskuteczności nadzoru Starosty w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nierzetelnie realizowano zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopaliny z naruszeniem warunków koncesji. Nie przekazywano do PIG w 20 % dokumentów dot. wpisu do rejestru obszarów górniczych, a w 68% przekazywano je nieterminowo (najdłużej po około 6 latach). Nie typowano zakładów do kontroli oraz nie przeprowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Nie przeprowadzono również kontroli dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji, pomimo informacji otrzymanych z PIG oraz z OUG o podejrzeniu prowadzenia eksploatacji bez koncesji oraz rażącego naruszenia warunków koncesji.

Pomimo stwierdzenia naruszenia warunków udzielonych koncesji, nie ustalano opłaty dodatkowej. W połowie badanych przypadków nie egzekwowano od przedsiębiorców

⁵² Dot. złoża: „Morany”, „Morany II”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Koślinka I”, „Kuksy”, „Mortąg”.

obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złóż kopaliny, nierzetelnie weryfikowano dane przedstawione w przedłożonych informacjach. Ponadto w 61% badanych przypadków nie weryfikowano poprawności złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej. W 38% badanych przypadków przedsiębiorcy nie przekazali informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej. W 50% badanych przypadków Starosta nie wydał decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej.

W latach 2019-2023 (do 28 kwietnia) nierzetelnie rozpatrywano wnioski otrzymane od PIG oraz OUG dot. naruszenia warunków koncesji.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Utworzenie stanowiska geologa powiatowego.
2. Zapewnienie terminowego przekazywania do PIG wszystkich dokumentów dot. wpisu do rejestru obszarów górniczych.
3. Typowanie zakładów do kontroli po przeprowadzonej analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej oraz przeprowadzanie kontroli dot. prawidłowego wypełniania warunków udzielonych koncesji.
4. Wprowadzenie mechanizmów zarządczych zapewniających egzekwowanie i weryfikowanie usunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń stwierdzonych w toku kontroli.
5. Ustalenie opłaty dodatkowej z tytułu stwierdzenia rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji dot. złóż: „Koślinka I”, „Kuksy”, „Morany II” i „Dziergoń - Stare Miasto IV”.
6. Egzekwowanie od wszystkich przedsiębiorców obowiązku przedłożenia informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny oraz rzetelne weryfikowanie danych przedstawionych w tych informacjach.
7. Weryfikowanie poprawności złożonych przez przedsiębiorców informacji o wysokości ustalonej opłaty eksploatacyjnej.
8. Wydanie decyzji określających wysokość należnej opłaty eksploatacyjnej, dot. złoża kopaliny: „Morany II”, „Nowa Wieś VIII”, „Nowa Wieś IX”, „Nowa Wieś X”, „Dziergoń - Stare Miasto IV”, „Koślinka I” i „Kuksy”.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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.

Gdańsk, dnia 18 maja 2023 r.

Kontrolerzy
Joanna Szychalewska
starszy inspektor kontroli państwowej

Szychalewska
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

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

