



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.04.2023

25 05 2023

Mirosław Gębski
Starosta Kielecki
Starostwo Powiatowe w Kielcach
ul. Wrzosowa 44
25-211 Kielce

24 05 2023



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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



RPW/40847/2023 P
Data: 2023-05-23

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
ul. gen. T. Kościuszki 6, 25-310 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kielcach (dalej: Starostwo lub Urząd), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Gębski Starosta Kielecki (dalej: Starosta) od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Sławomir Tokarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/24/2023 z 17 lutego 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W Urzędzie zapewniono niezbędne warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopalni. W okresie objętym kontrolą zatrudniono geologa powiatowego, dysponującego niezbędnymi kwalifikacjami. Poza sprzętem komputerowym i przyziarem wstęgowym, jednostka nie dysponowała jednak wyposażeniem technicznym pozwalającym na realizację zadań związanych z pomiarami powierzchni, obliczeniami niezbędnymi do kontroli miejsc wydobywania kopalni, ale zadania te realizowała na podstawie przekazywanych przez podmioty map sytuacyjno-wysokościowych sporządzonych przez uprawnione osoby oraz przy użyciu funkcji trygonometrycznych. Dokumenty dotyczące wpisu do rejestru obszarów górniczych przekazywane były do Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: PIG). W Urzędzie opracowano procedury dotyczące kontroli przedsiębiorców oraz procedury będące przedmiotem działalności geologa powiatowego. Wszystkie procedury dostępne były na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP). Wybór przedsiębiorców do kontroli poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa prowadzoną od 2021 r. W latach 2019 – 2020 nie prowadzono takiej analizy, czego skutkiem mogło być nie włączanie do planu kontroli zewnętrznych Starostwa propozycji takich kontroli. Pomimo wyjaśnień geologa powiatowego, że analiza nie wskazywała na taką potrzebę, kontrole zrealizowane przez Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach (dalej: OUG) na potrzeby NIK wskazały, że szczegółowa i rzetelna analiza wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości oparta nie tylko na weryfikacji informacji przekazywanych przez przedsiębiorców mogła zakończyć się ujawnieniem dodatkowych nieprawidłowości. Geolog powiatowy zrealizowała tylko jedną kontrolę dotyczącą prawidłowego wypełnienia warunków koncesji. Przeprowadzona kontrola doraźna, zrealizowana była prawidłowo, zgodnie z art. 154 ust. 2 i 3 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³, (dalej: ustawa pgg), a usunięcie stwierdzonych naruszeń zostało wyegzekwowane od przedsiębiorcy. W Urzędzie weryfikowano realizowanie wydobywania kopalni w granicach obszaru górniczego przez przedsiębiorców na podstawie analizy informacji o wydobywaniu kopalni ze złóż przekazywanych przez podmioty, a także oględzin miejsc wydobywania. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku naliczania opłat dodatkowych na skutek stwierdzonych rażących naruszeń warunków koncesji. Po wygaśnięciu koncesji, Starosta weryfikował, czy w miejscu wydobywania zaprzestano działalności. W Urzędzie egzekwowano od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Informacje te, wraz z informacjami dotyczącymi wysokości opłaty za wydobywanie były rzetelnie weryfikowane przez geologa powiatowego, a w przypadku niedopełnienia obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej wydawano decyzje określające wysokość należnej opłaty. Wpływające do Urzędu skargi i wnioski dotyczące nielegalnego wydobywania kopalni były analizowane i przekazywane zgodnie z kompetencjami do OUG. W Urzędzie nie prowadzono z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnianie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni oraz działań informacyjnych i edukacyjnych z tym związanych. Przekazany przez PIG raport o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących wydobywania kopalni występujących na terenie powiatu kieleckiego wykorzystywano w bieżącej działalności Starostwa jedynie informacyjnie. Starosta nie rozpoznał zawartych w nim informacji, co mogłoby skutkować podjęciem działań

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

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 633.

zmierzających do ujawnienia potencjalnych nieprawidłowości czy to w obszarze nielegalnej eksploatacji kopalin czy też w obszarze ochrony środowiska. Współpraca z innymi organami polegała jedynie na udostępnianiu wymaganych informacji dotyczących podmiotów posiadających koncesje.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, na obszarze powiatu kieleckiego obowiązywało średnio osiem koncesji na wydobycie kopalin wydanych przez Starostę, przy czym w poszczególnych latach, liczba obowiązujących koncesji kształtowała się na poziomie dziewięciu na koniec 2019 r., ośmiu na koniec 2020, 2021 i 2022 r. oraz siedmiu wg stanu na 1 marca 2023 r. W powyższym okresie do Urzędu wpłynął tylko jeden wniosek o udzielenie koncesji (w 2019 r.), na podstawie którego, koncesja została wydana. Wydano również dwie decyzje w sprawie przeniesienia koncesji na inny podmiot (obie w 2020 r.). Dwie koncesje uległy wygaszeniu (jedna w 2020 r. i jedna w 2023 r.). Starosta nie cofnął w okresie objętym kontrolą żadnej koncesji.

(akta kontroli str. 4)

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudniony był geolog powiatowy. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, przyjętym uchwałą nr 7/25/2018 Zarządu Powiatu w Kielcach z 31 grudnia 2018 r.⁵, realizował on zadania wynikające z ustawy pgg i podlegał bezpośrednio Staroście. Do października 2021 r. funkcję tę pełniła Pani Agata Spiżewska, a od października pełni ją Pani Katarzyna Łątka.

(akta kontroli str. 17-19, 100-101, 171-172, 177-178)

3. Obie osoby zatrudnione na stanowisku geologa powiatowego posiadały wykształcenie wyższe (tytuły magistra inżyniera) na kierunku górnictwo i geologia. Dodatkowo, Pani Spiżewska ukończyła studia podyplomowe w zakresie administracji publicznej i ochrony powierzchni ziemi oraz gospodarki odpadami, natomiast Pani Łątka – na kierunku ochrona i inżynieria środowiska oraz górnictwo odkrywkowe. Posiadały również doświadczenie zawodowe na stanowisku geologa. Pierwsza z nich miała świadectwo kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi kategorii II, V i VII, a druga – kategorii II i V. Geolog powiatowy został upoważniony do wydawania, w imieniu Starosty, decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu realizowanych przez geologa powiatowego.

(akta kontroli str. 177-178, 179-182)

4. Zadania związane z udzielaniem koncesji oraz ich monitorowaniem, zgodnie z regulaminem organizacyjnym oraz szczegółowym zakresem czynności, zostały

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zmienionej uchwałą nr 122/160/2020 z 23 czerwca 2020 r., nr 136/234/2020 z 26 sierpnia 2020, nr 163/385/2020 z 16 grudnia 2020 r. i 328/436/2022 z 29 grudnia 2022 r.

przypisane geologowi powiatowemu. Do głównych zadań geologa należało m.in.:

- prowadzenie spraw dotyczących koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, jeżeli obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictwem nie przekracza dwóch hektarów, wydobywanie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 tys. m³, a działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych,
- sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorców uprawnień z tytułu koncesji,
- gromadzenie i analiza informacji o naliczaniu opłaty eksploatacyjnej oraz kopii dowodów jej uiszczenia przez przedsiębiorców posiadających koncesje, a w przypadku ich nieprzedłożenia, wymierzanie opłaty w drodze decyzji,
- przyjmowanie i analiza informacji o zmianach zasobów kopaliny, corocznie przedkładanej przez przedsiębiorców,
- prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji dotyczących rekultywacji w przypadkach określonych w art. 22 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶ (od 2022 r. – poprzednio było to zadanie Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska),
- udział w kontrolach interwencyjnych, planowych i lustracjach.

(akta kontroli str. 5-176, 183-194)

5. Osoby realizujące obowiązki geologa podnosiły swoje kwalifikacje uczestnicząc w różnego rodzaju szkoleniach, konferencjach i seminariach związanych z zakresem wykonywanych obowiązków. W okresie objętym kontrolą, do Referatu Kadr wpłynęło siedem wniosków o wyrażenie zgody na udział w szkoleniach lub konferencjach przez geologa powiatowego, z których sześć zostało rozpatrzonych pozytywnie (dwa szkolenia zrealizowane w 2019 r., po jednym w 2020 r. i 2022 r. i dwa w 2023 r., w 2021 r. geolog nie uczestniczył w żadnym szkoleniu). Jeden wniosek z 2019 r. został rozpatrzony negatywnie ze względu na wysoki koszt uczestnictwa oraz udział geologa w tym samym roku w szkoleniu o zbieżnej tematyce.

(akta kontroli str. 177-178, 195-196)

Geolog wyjaśniła, że: *Jako Geolog Powiatowy informacje o szkoleniach czerpię z różnych źródeł m.in z instytucji branżowych tj. Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego, Głównego Instytutu Górnictwa itp., a także informacji i zaproszeń wpływających do tutejszego urzędu. Po powzięciu informacji i wybraniu najlepszych szkoleń zgłaszam potrzeby Pracodawcy. Dotychczas moje prośby dotyczące uczestniczenia w szkoleniach były rozpatrywane pozytywnie (...). Niestety spośród szeregu dostępnych szkoleń tematyka ukierunkowana na monitorowanie warunków koncesji tzw. starościańskich jest uboga. Nie widzę natomiast potrzeby podnoszenia kompetencji w zakresie wykrywania nielegalnego wydobywania kopalin. Kompetencje w tym zakresie, a dokładnie zgodnie z art. 140 ustawy prawo geologiczne i górnictwo w zakresie działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji posiada właściwy organ nadzoru górnictwa.*

(akta kontroli str. 197-205)

6. W Urzędzie opracowano i wdrożono procedury będące przedmiotem działalności geologa powiatowego. Były to: procedura wydawania koncesji, wydawania decyzji

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2409.

w sprawach rekultywacji gruntów (ustalenie osoby, kierunku i terminu wykonania rekultywacji, stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntu oraz procedura uznania rekultywacji za zakończoną), procedura zatwierdzenia dokumentacji geologicznej i procedura zatwierdzenia projektu robót geologicznych, którego wykonanie nie wymagało uzyskania koncesji oraz nie wiązało się z wykorzystaniem ciepła ziemi. Wszystkie procedury zawierały przytoczone podstawy prawne wykonanych usług, spis wymaganych dokumentów (wnioski, załączniki), wymagane opłaty, podano miejsca załatwienia sprawy, termin i sposób załatwienia sprawy, tryb odwoławczy, wykaz osób uprawnionych do ubiegania się o realizację usług i uwagi. Procedury dostępne były również na stronie internetowej Starostwa.

(akta kontroli str. 206-213)

7. W Urzędzie zapewniono geologowi do wykonywania obowiązków służbowych sprzęt komputerowy oraz przymiar wstęgowy. Nie zapewniono innego wyposażenia pomiarowego pozwalającego na realizację zadań związanych z kontrolą miejsc wydobywania kopaliny z naruszeniem warunków koncesji. Pomimo braku specjalistycznego sprzętu pomiarowego, w trakcie prowadzonych kontroli i oględzin w terenie, geolog dokonywał zapisów w protokołach np. o kątach nachylenia skarp. Z wyjaśnień, zarówno geologa pełniącego obowiązki do 2021 r. jak i zatrudnionego obecnie, wynika, że pomiary takie dokonywane były na podstawie map sytuacyjno - wysokościowych sporządzonych przez uprawnione służby miernicze u przedsiębiorcy i przekazywane na wezwanie geologa powiatowego oraz przy użyciu funkcji trygonometrycznych. Dodatkowo, wyjaśniły, że: *Obmiaru wyrobisk górniczych mogą dokonywać jedynie osoby uprawnione tj. mierniczy górniczy lub uprawniony geodeta (kat. I Geodezyjne pomiary sytuacyjno – wysokościowe zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Wykształcenie geologiczne, które jest niezbędne do pełnienia funkcji Geologa Powiatowego nie uprawnia do uzyskania uprawnień geodezyjnych. Zatem nawet w przypadku posiadania sprzętu geodezyjnego geolog nie jest uprawniony do wykonania wiążących obmiarów.*

(akta kontroli str. 214, 215-219, 220-227)

8. W okresie objętym kontrolą, działalność geologa powiatowego związana z tematem kontroli nie była przedmiotem kontroli zewnętrznej. Nie prowadzono również kontroli wewnętrznych oraz audytów związanych z powyższą działalnością.

(akta kontroli str. 228)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopaliny z naruszeniem warunków koncesji.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2019-2023 geolog powiatowy prowadziła sześć spraw związanych z udzieleniem, przeniesieniem, potwierdzeniem możliwości wykonywania koncesji przez zarządcę sukcesyjnego i wygaśnięciem koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż. W wyniku rozpatrzenia ww. spraw wydano pięć decyzji. We wszystkich

przypadkach, geolog powiatowy, zgodnie z art. 152a ust. 4 ustawy pgg, przekazywała kopie dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla. Jedna decyzja⁷ została przekazana zgodnie z terminem określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru obszarów górniczych), natomiast kopie czterech decyzji⁹ przekazano w terminie 14, 15, 16 i 17 dni przed uprawomocnieniem się decyzji. Z wyjaśnień geologa wynika, że: *Koncesja (lub decyzja o zmianie koncesji, przeniesieniu, potwierdzeniu możliwości jej wykonywania) doręczana jest niezwłocznie, zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, właściwym miejscowo organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego (OUG) i wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), a także Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, oraz państwowej służbie geologicznej (PIG - PIB). Z art. 35 ust. 1 ustawy pgg wynika natomiast, że obszar górniczy podlega wpisowi do rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla, a więc zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia MŚ z dnia 16 października 2014 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla), należy przekazać dokumenty niezbędne do zarejestrowania obszaru górniczego, tj. ostateczną koncesję (lub zmianę), 5 egz. mapy OG, kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną (wysyłamy pismo wraz z zał.). Obowiązki wysyłania koncesji, które nie są ostateczne wynikają więc z ww. cytowanego art. 40 ustawy pgg, natomiast z przedmiotowego aktu wykonawczego do ustawy wynika kolejny obowiązek wysłania ostatecznej decyzji, co jeśli nie wiąże się z wpisem „nowego” obszaru górniczego do rejestru, jest pomijane przez organy administracji geologicznej, jako stała praktyka. Przepisy prawa w tym przypadku winny być doprecyzowane. W jednym przypadku wygaśnięcia koncesji¹⁰, Starosta w dniu 23 lutego 2023 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie jej wygaszenia, natomiast w dniu 13 marca 2023 r. geolog powiatowy przeprowadził oględziny miejsca wydobywania pod kątem jego zaprzestania z tego też względu decyzja nie została jeszcze wydana.*

(akta kontroli str. 229, 215-219)

2. W Urzędzie opracowano procedurę kontroli przedsiębiorców. Procedurę przyjęto uchwałą nr 241/205/2021 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 15 grudnia 2021 r.¹¹ w sprawie przyjęcia zasad przeprowadzania kontroli zewnętrznej (dalej: *Zasady kontroli zewnętrznej*). Procedura dotyczyła kontrolowania przez Starostwo jednostek organizacyjnych powiatu jak i innych podmiotów (m.in. stowarzyszeń, fundacji, osób fizycznych i podmiotów gospodarczych). Określono w niej sposób prowadzenia kontroli, metodykę, zasady opracowywania rocznych planów kontroli, wydawania upoważnień do kontroli, sposób opisywania wyników kontroli, a także tok postępowania w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 230-262)

⁷ Decyzja nr GP.6522.33.2019.

⁸ Dz.U. poz. 1469.

⁹ Decyzje nr: GP.6522.32.2019, GP.6522.33.2019, RO.III.6522.45.2020 i GP.6522.4.2020.

¹⁰ Dotyczy podmiotu eksploatującego złoża Suków-II-1 – koncesja nr GP.6522.19.2016 ważna do 31 grudnia 2022 r.

¹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały wcześniejsze wersje procedury wprowadzone uchwałami nr 148/321/2020 z 21 października 2020 r. oraz 207/3/2018 z 3 stycznia 2018 r.

Na stronie internetowej BIP Starostwa, zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹² zamieszczono informacje dotyczące procedury kontroli przedsiębiorców. Udostępniono tam ogólny schemat procedury kontroli przedsiębiorców oraz link do uchwały Zarządu Powiatu w Kielcach w sprawie zasad kontroli zewnętrznej.

(akta kontroli str. 263-266)

3. Analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności przez podmioty zajmujące się eksploatacją kopalni geolog powiatowy prowadziła od 2021 r. W latach 2019–2020 analizy takie nie były prowadzone, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W okresie objętym kontrolą, geolog powiatowy po przeprowadzeniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa nie zgłaszała również żadnych propozycji do planu kontroli zewnętrznych Starostwa. Zgodnie z *Zasadami kontroli zewnętrznej*, kontrole zewnętrzne z wyjątkiem odbiorczych, doraźnych i sprawdzających wykonywane są w oparciu o roczne plany kontroli zewnętrznych, których projekty opracowują Dyrektorzy Wydziałów i Kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych Starostwa. W terminie do dnia 31 grudnia każdego roku¹³ zgłaszane są propozycje do rocznego planu kontroli zewnętrznych, przygotowane z uwzględnieniem art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Analizy, od 2021 r. prowadzone były dla każdego podmiotu posiadającego koncesje na wydobycie kopalni wydaną przez Starostwo w oparciu o systematycznie aktualizowane arkusze kalkulacyjne. Każdy arkusz zawierał informacje dotyczące potencjalnego wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia, innych naruszeń prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnych obowiązków oraz przeprowadzenia kontroli sprawdzającej wykonanie zaleceń. Z założenia, wystąpienie którejs z powyższych sytuacji powodowało przeprowadzenie kontroli. Jeżeli nie stwierdzono wystąpienia powyższych przesłanek, prowadzona była dalsza analiza w zakresie działalności polegającej na wydobywaniu kopalni. Oparta była o trzy kryteria wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości:

- kryterium wstępne – (nieprawidłowości w sprawozdawczości) – jeśli wystąpiło należało przeprowadzić kontrolę;
- kryterium bezwzględne, zawierające trzy obszary wystąpienia ryzyka naruszenia prawa (wydobycie kopalni, warunki koncesji i przepisów prawa oraz gospodarka złożem) – jeśli wystąpiło jedno z potencjalnych nieprawidłowości należało przeprowadzić kontrolę;
- kryterium dodatkowe, zawierające potencjalne zagrożenia dotyczące zerowego wydobycia, zawyżanej ilości wydobytej kopaliny, zaniechanie działalności, niezgodności w drukach Z-2, ewentualnych nieprawidłowości stwierdzone podczas wcześniejszych kontroli – jeśli wystąpiły dwie potencjalne nieprawidłowości należało przeprowadzić kontrolę.

(akta kontroli str. 267-290)

4. W okresie objętym kontrolą, geolog powiatowy nie wytypowała żadnego podmiotu do planu kontroli zewnętrznych Starostwa. Natomiast przeprowadzona przez geologa powiatowego analiza przedkontrola wykonana w dniu 30 marca 2021 r. wskazała na prawdopodobieństwo naruszenia prawa i tym samym konieczność przeprowadzenia kontroli doraźnej wypełnienia warunków koncesji w jednym przypadku¹⁴. Kontrola została zrealizowana jako doraźna w 2021 r.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

¹³ Do 15 grudnia 2021 r. termin na przekazanie propozycji do planu upływał 30 grudnia każdego roku.

¹⁴ Kontrola dotyczyła podmiotu eksploatującego złożo Suków II-1.

(stanowiło to 12,5% skontrolowanych koncesji w stosunku do obowiązujących w tym okresie). W pozostałych latach objętych kontrolą geolog powiatowy nie prowadziła kontroli prawidłowości realizacji koncesji na wydobycie kopalin.

(akta kontroli str. 291, 267-290)

Geolog powiatowy wyjaśniła, że zgodnie z § 3 ust. 2 zasad wykonywania kontroli zewnętrznych przyjętych przez Zarząd Powiatu w Kielcach uchwałą nr 241/405/2021 z dnia 15 grudnia 2021 r. Dyrektorzy Wydziałów/Kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych przed opracowaniem projektu rocznego planu kontroli zobowiązani są do przygotowania wewnętrznej procedury zawierającej zasady przeprowadzenia przedmiotowej kontroli ze szczególnym uwzględnieniem art. 47 ust. 1 prawa przedsiębiorców. Stosownie do art. 47 ust. 1 prawa przedsiębiorców kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej. W grudniu 2021 i 2022 r. dla każdego przedsiębiorcy przeprowadziłam elektronicznie „Analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej (...).

(akta kontroli str. 197-205)

5. Zrealizowana przez geologa powiatowego kontrola doraźna w 2021 r. prowadzona była stosownie do zapisów art. 154 ust. 1 ustawy pgg z zastosowaniem przepisów rozdziału 5 ustawy prawo przedsiębiorców. Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy prawo przedsiębiorców kontrola została wszczęta po upływie siedmiu dni od doręczenia zawiadomienia. Czynności kontrolne trwały jeden dzień i realizowane były na podstawie pisemnego upoważnienia udzielonego przez Starostę. Po zakończeniu czynności kontrolnych przedsiębiorcy doręczono protokół kontroli, który zawierał wszystkie elementy wymagane art. 154b ust. 2 pgg.

(akta kontroli str. 292, 293-341)

6. Weryfikacja, czy wydobycie kopalin realizowane było w granicach wyznaczonego obszaru górniczego odbywała się na podstawie przekazywanych przez przedsiębiorców corocznych informacji o zmianach zasobów złoża kopalin, operatów ewidencyjnych i przekazywanych przez przedsiębiorców map obszarów górniczych. Wpływające do Urzędu informacje zapisywane były w przygotowanym do tego celu przez geologa arkuszu kalkulacyjnym. Arkusz zawierał dane dotyczące m.in. okresu wydobycia, stawki opłaty, opłaty eksploatacyjnej, kwot odprowadzanych w ramach wydobycia do właściwej gminy oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ilości wydobywanej kopaliny wynikającej z informacji oraz z operatu ewidencyjnego, a także stanu zasobów na koniec roku. Dane te weryfikowane były z przedkładanymi operatami ewidencyjnymi oraz dołączonymi do nich mapami obszarów górniczych. Geolog powiatowy wyjaśniła, że: *Obszary górnicze ustalone w koncesjach Starosty Kieleckiego za wyjątkiem złoża „Suków II-1” i „Ewelinów” obejmują całe udokumentowane złoża. Przedsiębiorca posiadający koncesję na wydobycie kopaliny ze złoża zobowiązany jest na podstawie art. 101 ustawy pgg do prowadzenia ewidencji zmian zasobów złoża kopaliny. W ramach prowadzonej ewidencji zasobów złoża kopaliny przedsiębiorca posiadający tzw. koncesję „starościńską” zobowiązany jest corocznie sporządzać operat ewidencyjny, a co 3 lata dokonywać obmiaru wyrobiska i na jego podstawie sporządzić szczegółowy operat ewidencyjny. Na podstawie operatu ewidencyjnego przedsiębiorca sporządza uproszczone zestawienie zmian zasobów złoża (druk Z-2) i corocznie w terminie do 15 marca, przekazuje je właściwemu organowi koncesyjnemu. Tutejszy organ koncesyjny szczegółowo analizuje przedłożone przez przedsiębiorców druki Z-2. Analiza druków Z-2 w sytuacji, gdy złoża zawierają się w całości w granicach obszaru górniczego i braku informacji o przyroście zasobów*

złoża wskazuje na eksploatację złoża w granicach obszaru górniczego wyznaczonego w udzielonej koncesji. Dla jeszcze lepszej weryfikacji wydobywania kopaliny przez przedsiębiorców w granicach obszaru górniczego w bieżącym roku [w trakcie kontroli NIK] wezwano przedsiębiorców do przedłożenia operatów ewidencyjnych za lata 2020, 2021 i 2022.

(akta kontroli str. 342-350, 197-205)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie weryfikacji powyższych danych, a także oględzin zrealizowanych w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z wygaszaniem koncesji, stwierdzono jeden przypadek wydobywania kopaliny poza wyznaczonym obszarem górniczym. Dotyczyło to koncesji¹⁵ na wydobycie kruszywa naturalnego (piasków) z części złoża „Suków II-1”. Przedmiotowa koncesja obowiązywała do dnia 31 grudnia 2022 r. Z wyjaśnień geologa powiatowego wynikało, że: *Podczas oględzin wykonanych w toku ww. postępowania, mających na celu ustalenie zakresu obowiązków dotychczasowego przedsiębiorcy dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego (art. 39 pgg) lub ich braku, analizując mapę sytuacyjno – wysokościową wyrobiska według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. stwierdzono przekroczenie południowej granicy obszaru górniczego. Ze względu na brak opracowanego „Operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża Suków II-1 według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.” zobowiązano przedsiębiorcę do jego opracowania ze zwróceniem szczególnej uwagi na kopalinę wydobytą poza granicą obszaru górniczego. Na podstawie ustaleń oględzin i opracowanego „Operatu...” tutejszy organ podejmie kroki w celu ustalenia opłaty dodatkowej za działalność wykonaną z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji zgodnie z art. 139 ustawy pgg.*

(akta kontroli str. 351-359, 197-205)

Na potrzeby niniejszej kontroli, OUG na zlecenie NIK przeprowadził dwa postępowania kontrolne obejmujące zakłady górnicze, którym koncesje wydał Starosta, dotyczące wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym. Dotyczyło to obszarów górniczych Wólka Kłucka I i Wólka Kłucka II. W obu przypadkach OUG nie stwierdził wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym. Stwierdzono natomiast uchybienia dotyczące braku kierownika ruchu zakładu górniczego w obszarze Wólka Kłucka I oraz przekroczenie zakresu eksploatacji określonego w projekcie technicznym eksploatacji, naruszenie pasów ochronnych i brak operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża w obszarze Wólka Kłucka II.

(akta kontroli str. 360-368)

Geolog powiatowy wyjaśniła, że: *Tutejszy organ koncesyjny sprawując nadzór nad działalnością prowadzoną na podstawie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża „Wólka Kłucka I” w bieżącym roku¹⁶ wezwał przedsiębiorcę do przedłożenia „Operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża” za lata 2020, 2021, 2022. Z przedłożonych przez przedsiębiorcę operatów wynikało, że zostały one opracowane przez osoby uprawnione tj. geologa górniczego, a mapa wyrobisk górniczych sporządzona została przez uprawnionego mierniczego górniczego. Na podstawie przedmiotowej mapy tut. organ nie stwierdził wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym. Ponadto przedsiębiorca wywiązywał się z przedkładania zarówno informacji dot. opłaty eksploatacyjnej jak i druków Z-2. Natomiast zgodnie z art. 168 ustawy pgg, nadzór i kontrolę nad ruchem zakładu górniczego sprawuje organ nadzoru górniczego, natomiast brak kierownika ruchu jest niedopełnieniem obowiązku przedsiębiorcy w zakresie zatrudnienia osoby uprawnionej*

¹⁵ Koncesja znak: GP.6522.36.2014, zmienionej decyzją z dnia 20 czerwca 2016 r. znak: GP.6522.19.2016.

¹⁶ W trakcie kontroli NIK.

do prowadzenia i organizowania ruchu zakładu górnictwa. Odnośnie obszaru górnictwa Wólka Kłucka II, geolog wyjaśnił, że: *Przedsiębiorca prowadzący działalność wydobywczą na przedmiotowym złożu przedkładał informacje dot. opłaty eksploatacyjnej oraz druki Z-2. Z druków Z-2 nie wynikał przyrost w zasobach złoża, który świadczyłby o eksploatacji kopaliny poza złożem tj. w pasach ochronnych. Pomimo wywiązywania się przedsiębiorcy z obowiązków przedkładania ww. sprawozdawczości, w ramach sprawowania nadzoru nad działalnością koncesyjną, w dniu 23.03.2023 r. tutejszy organ wezwał przedsiębiorcę do przedłożenia operatów ewidencyjnych za lata 2020, 2021, 2022. W odpowiedzi na wezwanie przedsiębiorca przesłał pismo z dnia 29.03.2023 r. (data wpływu do geologa powiatowego 4.04.2023 r.) informujące, iż nie posiada opracowanych operatów za lata 2020, 2021, 2023, natomiast posiada pomiary złoża (mapę sytuacyjno - wysokościową wyrobiska - zał. 1). W wyniku podjętych działań w ramach nadzoru przez tutejszy organ wykryto brak opracowanych operatów. Następne kroki podjęte po pozyskaniu tej informacji, tj. kontrola i analiza mapy sytuacyjno - wysokościowej również doprowadziłyby do wykrycia naruszeń stwierdzonych przez okręgowy urząd górniczy. Nadmieniam, iż zgodnie z art. 102 ustawy pgg, nadzór nad sporządzaniem operatu ewidencyjnego sprawuje właściwy organ nadzoru górnictwa. Jeżeli przedsiębiorca nie sporządził operatu ewidencyjnego albo sporządził go nienależycie, właściwy organ nadzoru górnictwa może, w drodze decyzji, nakazać jego niezwłoczne sporządzenie lub poprawę, na koszt przedsiębiorcy. Tutejszy organ koncesyjny w związku z informacją zawartą w piśmie NIK o stwierdzonych przez OUG uchybieniach w koncesjach Starosty Kieleckiego w dniu 4 kwietnia 2023 r. wystąpił do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego z prośbą o udostępnienie dokumentacji kontrolnej (zał. 2). Następnie tutejszy organ podejmie kroki do wydania postanowienia wzywającego przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń zgodnie z art. 37 ustawy pgg. NIK zauważyła, że geolog powiatowy podjęła działania mające na celu weryfikację prawidłowości wykonywania koncesji przez przedsiębiorcę dopiero po przedstawieniu wyników kontroli prowadzonej przez OUG na zlecenie NIK. Sama weryfikacja w oparciu o dokumenty (druki Z-2) okazała się niewystarczająca, a dopiero zrealizowana kontrola przez OUG wykazała nieprawidłowości, w związku z którymi geolog powiatowy podjęła dalsze działania mające na celu szczegółowe zbadanie sprawy.*

(akta kontroli str. 220-227, 360-368)

7. Geolog powiatowy, po stwierdzeniu nieprawidłowości w trakcie przeprowadzonej kontroli doraźnej stosowała możliwe do wykorzystania środki pokontrolne oraz egzekwowała i weryfikowała ich usunięcie. W wyniku kontroli stwierdzono brak opracowanego operatu ewidencyjnego za 2019 r. oraz błędnie opracowany operat ewidencyjny za 2020 r. W dniu 4 maja 2021 r. wezwano przedsiębiorcę do przedłożenia brakujących dokumentów. Podmiot w dniu 31 maja 2021 r. przekazał wymagane operaty. W latach 2019 – 2023 Starosta nie cofnął i nie ograniczył zakresu żadnej koncesji.

(akta kontroli str. 4, 291, 293-341)

8. Geolog powiatowy, w okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku stwierdziła rażące naruszenie warunków określonych w koncesji. Miało to miejsce w trakcie oględzin przeprowadzonych 13 marca 2023 r., związanych z wygaśnięciem koncesji¹⁷, na wydobycie kruszywa naturalnego (piasków) z części złoża „Suków II-1”. Przedmiotowa koncesja obowiązywała do dnia 31 grudnia 2022 r. W wyniku przeprowadzonych oględzin geolog powiatowy stwierdziła brak opracowanego operatu ewidencyjnego za 2022 r., naruszenie pasa ochronnego od działki

¹⁷ Koncesja znak: GP.6522.36.2014, zmieniona decyzją z dnia 20 czerwca 2016 r. znak: GP.6522.19.2016.

o nr ewidencyjnym 1383, przekroczenie południowej granicy obszaru górniczego oraz brak stateczności skarp nadwodnych występujące miejscowo. Za rażące naruszenie Urząd uznał przekroczenie południowej granicy obszaru górniczego. Do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁸, opłata dodatkowa nie została jeszcze naliczona.
(akta kontroli str. 351-359, 369)

9. W okresie objętym kontrolą Starosta nie stwierdził naruszeń warunków określonych w koncesji skutkujących wstrzymaniem działalności i niezwłocznego usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wydaniem decyzji na podstawie art. 159 ust. 1 pgg.

(akta kontroli str. 291, 370)

10. W Urzędzie weryfikowano zaprzestanie działalności wydobywczej po wygaśnięciu koncesji w miejscu wydobywania kopalin poprzez przeprowadzenie oględzin obszaru górniczego. W latach 2019 – 2023 (do czasu zakończenia kontroli NIK) wygasły dwie koncesje wydane przez Starostę. Pierwsza koncesja wygasła z dniem 19 października 2020 r.¹⁹. W ramach weryfikacji geolog przeprowadziła oględziny obszaru objętego koncesją w dniu 28 sierpnia 2020 r., 4 września 2020 r., a także 28 września 2021 r.²⁰ Druga koncesja wygasła z dniem 31 grudnia 2022 r.²¹. W ramach weryfikacji geolog przeprowadziła oględziny w dniu 13 marca 2023 r. W obu przypadkach w trakcie oględzin potwierdzono zakończenie eksploatacji złoża.

(akta kontroli str. 351-359, 371, 372-399)

11. Przedsiębiorcy przekazywali do Starostwa roczne informacje o zmianach zasobów złoża kopaliny, sporządzone według wzoru Z-2²² zgodnie z art. 101 ust. 8 ustawy pgg. Rzetelność i terminowość sprawozdań geolog powiatowy weryfikowała przy pomocy prowadzonego arkusza kalkulacyjnego, do którego na bieżąco wprowadzała informacje ze sprawozdań, a w przypadku ich braku przekazywał wezwania przedsiębiorcom do ich przesłania. Szczegółowym badaniem objęto sprawozdania Z-2 wszystkich przedsiębiorców, mających obowiązek ich przedkładania w okresie objętym kontrolą. W każdym przypadku sprawozdania zostały przekazane, lecz część sprawozdań została przekazana po terminie określonym w art. 101 ust. 9 ustawy pgg. Do 15 marca 2019 r. obowiązek złożenia sprawozdań miało ośmiu przedsiębiorców. W kolejnych latach objętych kontrolą, obowiązek ich składania miało odpowiednio dziewięciu przedsiębiorców do 15 marca 2020 r. i po ośmiu w latach 2021 - 2023. W 2019 r. wszyscy przedsiębiorcy złożyli sprawozdania terminowo. W 2020 r. sześciu złożyło dokumenty w terminie, a trzech po 15 marca (z czego dwóch - pięć i dwa dni po czasie, a jeden po 60 dniach na skutek wezwania przekazanego przez Urząd). W 2021 r. czterech złożyło sprawozdania na czas i czterech z opóźnieniem (z czego dwóch po dwóch dniach i dwóch na skutek wezwań Urzędu, tj. 31 i 65 dni po terminie). W 2022 r. siedem sprawozdań złożono

¹⁸ Do 12 kwietnia 2023 r.

¹⁹ Dotyczy koncesji nr OS.II-7512/19/96 z 18 grudnia 1996 r. wraz ze zmianą nr OWŚ.V.7511-8/10 z 14 kwietnia 2010 r.

²⁰ Po oględzinach przeprowadzonych w dniu 28 sierpnia 2020 r. strony wspólnie ustaliły, że z uwagi na konieczność wyjaśnienia wątpliwości, jakie powstały w trakcie czynności oględzin, zachodzi potrzeba ponownego przeprowadzenia wizji lokalnej, którą przeprowadzono w dniu 4 września 2020 r. Trzecie oględziny przeprowadzone w dniu 28 września 2021 r. dotyczyły weryfikacji, czy zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

²¹ Dotyczy koncesji nr GP.6522.36.2014 z 3 września 2014 r. zmieniona decyzją nr GP.6522.19.2016 z 20 czerwca 2016 r.

²² Uproszczone zestawienie zmian zasobów, określonego w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 listopada 2011 r. w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny Dz. U. z 2021 r. poz. 998 t.j.

w terminie, jedno – o dwa dni za późno, natomiast w 2023 r. sześć złożono na czas i dwa z opóźnieniem jednego i dwóch dni.

(akta kontroli str. 342-350 400-401, 402-485)

12. Przedsiębiorcy przekazywali do Starostwa półroczne informacje dotyczące opłaty za wydobyte kopaliny zgodnie z art. 134 ust. 1 oraz 137 ust. 2 ustawy pgg. Szczegółowym badaniem objęto 40 informacji przekazywanych przez przedsiębiorców²³. Dziesięć informacji zostało przekazanych po upływie terminu określonego w art. 137 ust. 2 ustawy pgg (pięć od jednego do dwóch dni po terminie i pięć na pisemne wezwanie Urzędu do złożenia dokumentów). W każdym z 40 analizowanych przypadków, wysokość ustalonej opłaty oraz obowiązek informacyjny był prawidłowo realizowany przez przedsiębiorców. Również informacje dotyczące uiszczenia przez podmioty opłaty eksploatacyjnej i obowiązku informacyjnego w tym w zakresie ustalania należnej opłaty geolog powiatowy weryfikował za pomocą opracowanego arkusza kalkulacyjnego. Każda przekazana informacja była wprowadzana do przedmiotowego narzędzia i weryfikowana pod kątem wysokości i prawidłowości opłaty oraz terminowości jej przekazania. W przypadku braku wpływu informacji, wysyłano wezwania do jej przekazania, a przy dalszym braku odpowiedzi przedsiębiorcy – wydawano decyzje określające opłatę eksploatacyjną.

(akta kontroli str. 342-350, 486-487, 488-599)

13. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał trzy decyzje określające opłatę eksploatacyjną. Decyzje wydawane były w przypadku braku przekazanej przez podmioty informacji o wysokości opłaty eksploatacyjnej pomimo wystosowania przez Urząd wezwania do jej przedstawienia. Wszystkie trzy decyzje wydane były w 2021 r., a kwota w nich określona wynosiła łącznie 12,7 tys. zł. W dwóch przypadkach, wydane decyzje związane były z brakiem przekazania przez przedsiębiorców informacji dotyczących opłat, natomiast w jednym przypadku powodem wydania decyzji były nieprawidłowości stwierdzone w trakcie weryfikacji druków Z-2, w wyniku czego przeprowadzono kontrolę doraźną.

(akta kontroli str. 600-608)

14. W okresie objętym kontrolą nie zarejestrowano żadnych skarg dotyczących eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji w centralnym rejestrze skarg i wniosków Starostwa oraz w rejestrach prowadzonych przez geologa powiatowego i przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 609)

Do Starosty wpłynęły natomiast trzy pisma (dwa od osób prywatnych i jedna od Radnego Gminy Górnio) oraz jedno powiadomienie telefoniczne (sporządzono notatkę z rozmowy) dotyczące eksploatacji kopalin bez wymaganej koncesji. W każdym przypadku geolog powiatowy na podstawie art. 65 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ sporządzał zawiadomienie o tym fakcie i przekazywał otrzymane informacje do organów według właściwości. W powyższych przypadkach był to Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach i dodatkowo w jednym przypadku Urząd Gminy i Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach.

(akta kontroli str. 610, 611-649)

15. Urząd nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalin. Geolog wyjaśniła, że: *Organy administracji publicznej podejmują działania w granicach swojej kompetencji*

²³ Próbę 40 informacji dobrano losowo – po pięć informacji z każdego półrocza w latach 2019 – 2022.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 755, ze zm.

i właściwości na podstawie przepisów prawa materialnego. Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy pgg, działalność wykonywana bez wymaganej koncesji (potocznie nielegalna eksploatacja kopalni) podlega opłacie podwyższonej, a stosowanie do art. 140 ust. 2 ustawy pgg, organem właściwym w powyższym zakresie jest właściwy organ nadzoru górniczego. W związku z powyższym, z powodu braku kompetencji w przedmiotowym zakresie w okresie objętym kontrolą nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnienie przypadków nielegalnej eksploatacji. NIK zauważa jednak, że Starosta nie jest jedynie organem wydającym koncesję, czy też ustalającym kierunki rekultywacji gruntów, ale również organem ochrony środowiska i może wszczynać postępowania w sprawach wydania decyzji, o których mowa w art. 362 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁵ (dalej: POŚ). Starosta nie podejmował z własnej inicjatywy takich działań.

(akta kontroli str. 197-205)

16. W Urzędzie dysponowano informacjami o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalni. Źródłem tych informacji były dwa pisma, jedno powiadomienie telefoniczne i jeden wniosek o kontrolę, wystosowane przez osoby prywatne i radnego jednej z gmin. We wszystkich czterech przypadkach geolog powiatowy sporządzała zawiadomienie o potencjalnych nieprawidłowościach i przekazywała je do właściwego kompetencyjnie organu (OUG). Zawiadomienia, wraz z otrzymanymi informacjami przekazano w terminie od jednego do dziesięciu dni od daty wpływu informacji. Jak wyjaśniła geolog powiatowy: *w tutejszym urzędzie dysponowano informacjami o podejrzeniu nielegalnej eksploatacji kopalni. Źródłami tych informacji były pisma wpływające do tut. urzędu oraz zgłoszenia telefoniczne. Po powzięciu informacji o wykonywaniu działalności bez wymaganej koncesji na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego przedmiotowe sprawy przekazywano do organu właściwego tj. do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach.*

(akta kontroli str. 197-205, 610)

17. W okresie objętym kontrolą, Starosta otrzymał cztery informacje o możliwych przypadkach nielegalnej eksploatacji kopalni. Pierwsza sprawa dotyczyła podejrzenia wydobywania piasków oraz przewożenia odpadów niewiadomego pochodzenia w miejsce wywiezionej kopaliny. W związku z art. 140 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy pgg zawiadomił o sprawie Dyrektora OUG, natomiast w związku z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁶ sprawę przekazał do zbadania Wójtowi Gminy na terenie której miało miejsce zdarzenie. W drugim przypadku sprawa dotyczyła nieprawidłowości przy inwestycji prowadzonej na terenie Gminy Górnio. Jak wynikało z otrzymanego pisma, mogło dojść do nielegalnego wydobywania kruszywa. Geolog powiatowy pismem z 12 lutego 2019 r. zawiadomiła o sprawie Dyrektora OUG w związku z art. 140 ust. 2 pkt 2 ustawy pgg, a także zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach. Trzecia sytuacja dotyczyła zawiadomienia telefonicznego mieszkańca Gminy Bieliny o możliwości nielegalnego wydobywania piasku. Geolog powiatowy zweryfikowała informacje dotyczące ewentualnego wydobywania na tej działce i wraz z dostępnymi dokumentami zawiadomiła w dniu 28 października 2020 r. Dyrektora OUG. Ostatnia informacja również dotyczyła wydobywania kopaliny bez koncesji. W tym przypadku geolog powiatowy zawiadomiła Dyrektora OUG. W Urzędzie prowadzono również postępowania w sprawie rekultywacji gruntów. W okresie objętym kontrolą prowadzono 27 takich

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

postępowań. W każdym przypadku zawiadamiano i wnioskowano o wydanie opinii w przedmiotowych sprawach właściwie kompetencyjnie urzędy gmin, OUG, a także Generalną Dyрекcyję Lasów Państwowych, jeśli rekultywacja miała charakter leśny.

(akta kontroli str. 610, 611-649, 650-654)

W dniu 31 marca 2021 r. (data wpływu do Urzędu), Państwowy Instytut Geologiczny przekazał do Starosty Kieleckiego pismo²⁷, wraz z raportem z monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalni w powiecie kieleckim. W opracowaniu znajdowały się informacje na temat wyrobisk eksploatacyjnych i/lub poeksploatacyjnych, w których stwierdzono, lub podejrzewano prowadzenie w ciągu ostatnich pięciu lat eksploatację bez koncesji (zarówno poza granicami złóż jak i w granicach złóż), rażące naruszenia warunków koncesji poprzez przekraczanie granic złoża obszaru górniczego, brak rekultywacji na złożach, na których eksploatacja została zaniechana lub zakończona, a także nielegalne składowanie odpadów w niszach eksploatacyjnych i poeksploatacyjnych jak i w najbliższym ich otoczeniu. Urząd potraktował powyższy raport jedynie informacyjnie.

(akta kontroli str. 655-656)

Geolog powiatowy, pełniąc te funkcję do października 2021 r. wyjaśniła, że: *Raport był analizowany przez kierownika w Wydziale Rolnictwa Leśnictwa i Środowiska. Po uzgodnieniu również z innymi geologami powiatowymi, którzy także zauważyli duże niezgodności uznano, że dokument ten nie będzie oceniany. Raport ten, który powstał bez współpracy ze Starostą Kieleckim, został potraktowany jedynie informacyjnie. Również Dyrektor Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska wyjaśnił, że: wystosowane do tutejszego organu pismo miało charakter informacyjny i nie obligowało Starosty Kieleckiego do podjęcia natychmiastowych działań w odniesieniu do osób, które spowodowały utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Obecna geolog powiatowa wyjaśniła, że do dnia kontroli NIK nie była jej znana treść przedmiotowego pisma.*

(akta kontroli str. 215-219, 661-662, 666-667)

Z wyjaśnień Starosty wynika natomiast, że: *w sprawie przedmiotowego pisma odbyło się spotkanie w Wydziale Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska, podczas którego omówione zostały informacje w nim zawarte (stwierdzono, iż część wyrobisk wskazanych w raporcie należy do kompetencji Starosty i w zakresie spraw bieżących informacje z raportu będą wykorzystywane, jako pomocnicze do prowadzenia postępowań). Informacje zawarte w raporcie były częściowo zbieżne z informacjami posiadanymi przez tutejszy organ odnośnie miejsc, na których zaprzestano eksploatacji. Raport ten potwierdził wytypowane do kontroli doraźnej miejsce, gdzie nie dopełniono obowiązku przeprowadzenia rekultywacji (złoża zaniechane w miejscowości Zajączków). W dniu 14 kwietnia 2021 r. pracownicy Starostwa przeprowadzili kontrolę w zakresie wykonania rekultywacji gruntów poeksploatacyjnych ze złoża Zajączków. Starosta poinformował również, że przeprowadził instruktaż Dyrektorowi Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska na temat obowiązku dokumentowania, rejestrowania i przechowywania realizowanych zadań zgodnie z zasadami zawartymi w instrukcji kancelaryjnej oraz zachowaniem zasad Polityki Bezpieczeństwa Informacji Starostwa.*

(akta kontroli str. 663-665)

18. W Urzędzie nie podejmowano działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni. Geolog wyjaśniła, że: *w tutejszym urzędzie nie podejmowano z własnej inicjatywy działań*

²⁷ Pismo znak: BSG-575-71/03/2021 z dnia 24 marca 2021 r.

informacyjnych i edukacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni z powodu braku ustawowych kompetencji w przedmiotowym zakresie. Jednak miały miejsce sytuacje, gdy petenci dzwonili lub osobiście przychodzili do Geologa Powiatowego zaczerpnąć informacji o przepisach prawnych w zakresie wydobywania kopalni. W takich sytuacjach informowano ich o możliwości wydobywania piasków i żwirów, jedynie na własne potrzeby z nieruchomości stanowiącej przedmiot własności, bez prawa rozporządzenia wydobytą kopaliną, jeśli wydobycie nie będzie większe niż 10 m³ w roku kalendarzowym, po uprzednim pisemnym zgłoszeniu faktu wydobywania kopaliny z 7 dniowym wyprzedzeniem do właściwego organu nadzoru górniczego. Ponadto, informowano także zainteresowanych o warunkach, jakie należy spełnić, aby zgodnie z pgg uzyskać koncesję na wydobycie kopaliny i przestrzegano przed podejmowaniem wydobywania kopaliny bez uzyskania koncesji ze względu na naliczenie opłat podwyższonych za tego typu działalność.

(akta kontroli str. 197-205, 657-658)

19. Współpraca w zakresie wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni z innymi urzędami polegała jedynie na udostępnianiu informacji dotyczących podmiotów posiadających koncesje. Proces ten odbywał się w trybie roboczym, bez zawarcia porozumień z tym związanych. W ramach współpracy Starostwo przekazywało do OUG uzyskane informacje w sprawie ewentualnych nieprawidłowości przy wydobywaniu kopalni (cztery przypadki, z czego w dwóch informacje przekazano również do właściwej gminy i jedno do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach), a także przekazując informacje niezbędne do prowadzenia przez OUG postępowań w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej (16 przypadków). Geolog powiatowy wyjaśniła, że: *tutejszy Urząd współpracuje z Okręgowym Urzędem Górniczym w przedmiocie przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni. Współpraca polega na przekazywaniu informacji docierających do tut. organu o podejrzeniu wykonywania działalności bez wymaganej koncesji na podstawie art. 65 § 1 kpa. Ponadto tut. urząd udziela odpowiedzi na pisma Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach, który prowadząc czynności wyjaśniające niezbędne do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej za wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji, zwraca się z zapytaniem czy właściciele działek, na których prowadzono eksploatację zwracali się do tut. urzędu o wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża lub o wydanie decyzji innych niż koncesja zezwalających na działalność w granicach przedmiotowej nieruchomości.*

(akta kontroli str. 197-205, 610, 659-660)

20. Z informacji uzyskanych od geologa wynikało, że głównymi problemami dotyczącymi nadzoru nad podmiotami wydobywającymi kopaliny były niejasne i niedoprecyzowane przepisy prawa, a co za tym idzie problemy w ich interpretacji oraz piętrzenie się obowiązków administracyjnych na stanowisku geologa. Nie dostrzega natomiast utrudnień dotyczących przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni, gdyż Starosta nie zajmuje się nielegalną eksploatacją kopalni tylko właściwy organ nadzoru górniczego w myśl art. 140 ust. 2 pkt. 2 ustawy pgg.

(akta kontroli str. 197-205)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprowadzeniu w latach 2019 – 2020 przez geologa powiatowego analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności przez podmioty eksploatujące kopaliny. W konsekwencji takiej sytuacji nie przekazywano propozycji do planu kontroli zewnętrznych Starostwa lub informacji, że nie zgłasza się takich propozycji.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny.

(akta kontroli str. 267-290)

Zgodnie z § 3 ust. 1 zasad wykonywania kontroli zewnętrznych, kontrole zewnętrzne, wykonywane są w oparciu o roczne plany kontroli zewnętrznych, których projekty opracowują Dyrektorzy Wydziałów lub Kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych. Natomiast zgodnie z § 3 ust. 4 pkt. 1) zasad kontroli, Dyrektorzy Wydziałów bądź Kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych, przygotowują propozycje do rocznego planu kontroli zewnętrznych. Geolog powiatowy w okresie objętym kontrolą nie przekazała żadnych propozycji do kontroli. Nie przekazywała również informacji, że prowadzona analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa nie wykazała konieczności przeprowadzenia kontroli planowych. Geolog wyjaśniła, że: *Z przeprowadzonych analiz nie wynikała potrzeba przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców posiadających koncesję, zatem nie przekazałam propozycji do kontroli. Nie znalazłam informacji, dlaczego w latach 2019 – 2021 ówczesny Geolog nie przekazał propozycji do planu kontroli zewnętrznych. Natomiast geolog powiatowy, pełniąc tę funkcję do 2021 r. wyjaśniła, że: roczne plany kontroli były przygotowywane przez geologa powiatowego, natomiast nie jestem w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi, co do trybu ich przekazywania do wydziału odpowiedzialnego za ich zbiorcze zestawienie. Jeśli były wysyłane monity z takiego wydziału, to geolog powiatowy przekazywał plany kontroli, jeśli były zaplanowane kontrole na dany rok.*

(akta kontroli str. 197-205, 215-219)

Z wyjaśnień złożonych przez geologa powiatowego pełniącego swoją funkcję do 31 października 2021 r., wynika, że: *Dla monitorowania warunków udzielonych koncesji prowadzona jest tzw. analiza ryzyka (analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej), o której mowa w art. 47 PP. Ustawa nie wskazuje w jaki sposób ją prowadzić. Z uwagi na dotychczasowy sposób prowadzenia planów kontroli, tj. sprawdzania ilości wydobytej kopaliny w oparciu o zestawienie zmian zasobów złoża (Z-2) opracowanej na podstawie obmiaru wyrobiska (wykonywanego co trzy lata), oraz typowaniu do kontroli przedsiębiorców, którym kończył się termin koncesji, można uznać iż była to tzw. analiza ryzyka, choć nie miała ona odzwierciedlenia w konkretnym zapisie w postaci dokumentu pisemnego. Ustawa PP nie obowiązuje organu koncesyjnego do sporządzania analiz ryzyka w formie konkretnego dokumentu, np. zarządzenia. Do planowania kontroli wykorzystywano rejestr przedsiębiorców posiadających koncesję, z podziałem na złoża oraz okresy rozliczeniowe ułatwiają monitorowanie przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z ustawowego obowiązku przedkładania informacji o ilości wydobytej kopaliny. W uproszczonej bazie weryfikowana była deklarowana ilości wydobytej kopaliny, z wielkością opłat eksploatacyjnych oraz porównaniu jej z danymi ujętymi w corocznej informacji o zmianach zasobów złoża. Z zestawienia przedsiębiorców wynika ile wezwań należało wysłać do przedsiębiorców, którzy nie złożyli informacji dot. opłat eksploatacyjnych w terminie oraz ile decyzji należy wydać w danym półroczu.*

(akta kontroli str. 215-219)

NIK wskazuje, że prowadzenie rzetelnych i systematycznych analiz i zgłaszanie na podstawie ich wyników propozycji do kontroli planowych starostwa, mogło mieć wpływ na ujawnianie większej liczby nieprawidłowości w dziedzinie eksploatacji kopalni. Warto również zauważyć, że dotychczasowy brak prowadzenia przez geologa powiatowego kontroli planowych przestrzegania warunków udzielonych koncesji, to zasadniczy czynnik, który winien zostać uwzględniony w analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, przesądzający o konieczności zgłoszenia propozycji do planu kontroli zewnętrznych Starostwa. Potwierdza to fakt, że przeprowadzona przez geologa kontrola doraźna, zrealizowane oględziny obszarów górniczych przeprowadzone w trakcie postępowań o wygaszenie koncesji jak również kontrole zrealizowane przez OUG na zlecenie NIK wykrywały nieprawidłowości. Z uwagi na fakt, że od 2021 r. analizy takie były wykonywane, NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym obszarze.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta niezwłocznie przekazywał do PIG dokumenty dotyczące wpisu do rejestru obszarów górniczych. Procedura dotycząca kontroli przedsiębiorców została opracowana i udostępniona na stronach BIP. Geolog powiatowy typowała zakłady do kontroli po uprzedniej analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa, ale dopiero od 2021 r. Urząd zrealizował jedną kontrolę dotyczącą prawidłowego wypełnienia warunków koncesji. Przeprowadzona kontrola doraźna, zrealizowana była prawidłowo, zgodnie z art. 154 ust. 2 i 3 ustawy pgg, a usunięcie stwierdzonych naruszeń wyegzekwowane od przedsiębiorcy. Urząd weryfikował realizowanie wydobywania kopalni w granicach obszaru górniczego przez przedsiębiorców na podstawie analizy informacji o wydobywaniu kopalni ze złóż przekazywanych przez podmioty, a także oględzin miejsc wydobywania. W okresie objętym kontrolą Urząd nie naliczył opłat dodatkowych na skutek stwierdzonych rażących naruszeń warunków koncesji. Po wygaśnięciu koncesji, Starosta weryfikował, czy w miejscu wydobywania zaprzestano działalności. Urząd egzekwował od przedsiębiorców wywiązywanie się z obowiązku przedkładania informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny. Informacje te, wraz z informacjami dotyczącymi wysokości opłaty za wydobywanie były weryfikowane przez geologa powiatowego, a w przypadku niedopełnienia obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej wydawano decyzje określające wysokość należnej opłaty. Wpływające do Urzędu skargi i wnioski dotyczące nielegalnego wydobywania kopalni były analizowane i przekazywane zgodnie z kompetencjami do OUG. Urząd nie prowadził z własnej inicjatywy działań mających na celu ujawnianie przypadków nielegalnej eksploatacji kopalni oraz działań informacyjnych i edukacyjnych z tym związanych. Urząd, jedynie informacyjnie potraktował raport otrzymany z PIG, dotyczący występowania potencjalnych nieprawidłowości w miejscach nielegalnego wydobywania kopalni. Współpraca z innymi organami ograniczała się do udostępniania wymaganych informacji dotyczących podmiotów posiadających koncesje.

IV. Uwagi i wnioski

NIK nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, 19... maja 2023 r.

Kontroler
Sławomir Tokarczyk
Specjalista kp.



podpis

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



podpis

