

Warszawa, 25 maja 2016 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-C.431.4.2.2015

**Pan
Jan Zalewski
Starosta Pułtusk**

**Starostwo Powiatowe w Pułtusk
ul. Białowiejska 5
06–100 Pułtusk**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Bogumiła Marut – kierownik Oddziału Kontroli oraz Bogumiła Bedra – starszy inspektor w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Ciechanowie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadziły kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Pułtusk z siedzibą przy ul. Białowiejskiej 5.

Kontrola obejmowała realizację zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na udzielaniu przedsiębiorcom koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, odmowie ich wydania, zmianie, cofaniu, wygaszaniu oraz przenoszeniu koncesji.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 28 września 2015 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 21 marca 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Starosta Pułtusk wydał trzy koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż, jedną decyzję w sprawie zmiany koncesji na wydobywanie kopalin, jedną decyzję

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.).

stwierdzającą przeniesienie koncesji na wydobywanie kopalin na rzecz innego podmiotu oraz jedenaście decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji. Badaniu poddano wszystkie koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż², decyzję w sprawie zmiany koncesji³, decyzję stwierdzającą przeniesienie koncesji⁴ oraz pięć decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji⁵.

Poddane kontroli decyzje wydane zostały zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Koncesje na wydobywanie kopalin udzielone zostały na pisemne wnioski przedsiębiorców.

Starosta Pułtuski wystąpił o stosowne opinie do Marszałka Województwa Mazowieckiego, na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁶, a następnie w związku z upływem 14-dniowego terminu uznano, że projekty decyzji zostały zaakceptowane w przedłożonym brzmieniu, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 9 ust. 2 powyższej ustawy.

Poddane badaniu decyzje były zgodne z żądaniem stron. Decyzje o udzieleniu koncesji zawierały elementy określone w art. 107 § 1 kpa⁷ oraz elementy określone w art. 30 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, 4 i 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a także uwzględniały wymagania, o których mowa w art. 108 ust. 2 i art. 129 ust. 1 powyższej ustawy. Koncesji udzielono na czas oznaczony, zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Za wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, zmianę koncesji oraz decyzję o przeniesieniu koncesji na rzecz innego podmiotu pobrano opłatę skarbową w wysokości zgodnej z określoną w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej⁸. Ponadto zrealizowany został obowiązek przesłania kopii wszystkich poddanych kontroli decyzji właściwemu miejscowo organowi koncesyjnemu, organowi nadzoru górniczego, wójtom, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz państwowej służbie geologicznej, zgodnie z art. 40 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Udzielenie trzech koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż pomimo:
 - niewskazania we wnioskach o udzielenie koncesji sposobu przeciwdziałaniu ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko⁹ oraz wysokości środków finansowych,

² Decyzje oznaczone: RLO.6522.35.2014, RLO.6522.47.2014, RLO.6522.29.2015.

³ Decyzja oznaczona RLO.6522.1.2014.

⁴ Decyzja oznaczona RLO.6522.24.2014.

⁵ Decyzje oznaczone: RLO.6522.30.2014, RLO.6522.45.2014, RLO.6522.6.2015, RLO.6522.15.2015, RLO.6522.27.2015.

⁶ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015, poz. 196, ze zm.).

⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

⁸ Ustawa z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1628, z późn. zm. – od 11 czerwca 2015 r. obowiązuje Dz. U. z 2015 r., poz. 783).

⁹ Dotyczy koncesji RLO.6522.47.2014.

jakimi wnioskodawcy dysponują w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności¹⁰,

- niedołączenia do wniosków o udzielenie koncesji dowodów na istnienie środków technicznych, jakimi wnioskodawcy dysponują w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności¹¹, dokumentu potwierdzającego prawo wnioskodawcy do nieruchomości¹² oraz wypisu z rejestru gruntów¹³.

Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4 i 6 oraz ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którymi powyższe informacje określa się we wniosku, dołączając jednocześnie dowody istnienia określonych w nim okoliczności. Dyrektor Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że „(...) nie wymagano udowodnienia posiadania środków finansowych od wnioskodawcy”. Pomimo wystąpienia braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który nakłada obowiązek wezwania wnoszącego żądanie do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

2. Wydanie decyzji zmieniającej koncesję, oznaczonej RLO.6522.1.2014, dotyczącej przedłużenia terminu ważności koncesji, bez uzgodnienia jej z właściwym wójtem. Działaniem takim naruszono wymogi wynikające z art. 23 ust. 2a pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym „(...) udzielenie koncesji (...) wymaga uzgodnienia z wójtem (...) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności (...)”.
3. Wydanie 5 decyzji¹⁴ stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, w których zakres i sposób wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego ustalono bez uzgodnienia z wójtem. Zaniechaniem takim naruszono wymogi wynikające z art. 39 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym „Zakres i sposób wykonania obowiązków określonych w ust. 1 (...) ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, po uzgodnieniu z wójtem (...)”.
4. Nieprzestrzeganie niektórych przepisów kpa, poprzez:
 - a) Niepoinformowanie stron o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany koncesji, oznaczonej RLO.6522.1.2014. Zaniechaniem powyższym naruszono zasadę

¹⁰ Dotyczy koncesji RLO.6522.35.2014, RLO.6522.29.2015, RLO.6522.47.2014.

¹¹ Dotyczy koncesji RLO.6522.35.2014, RLO.6522.29.2015, RLO.6522.47.2014.

¹² Dotyczy koncesji RLO.6522.47.2014, RLO.6522.29.2015.

¹³ Dotyczy koncesji RLO.6522.47.2014.

¹⁴ Dotyczy koncesji RLO.6522.30.2014, RLO.6522.45.2014, RLO.6522.6.2015, RLO.6522.15.2015, RLO.6522.27.2015.

wynikającą z art. 10 § 1 kpa, zgodnie z którą *„Organy administracji publicznej obowiązane są (...) przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”*. Zgodnie z art. 10 § 2 i 3 kpa organ może odstąpić od zasady informowania stron o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się z całością zgromadzonej dokumentacji tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, przy czym obowiązany on jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od powyższej zasady.

- b) Niewskazanie w decyzji o przeniesieniu koncesji oznaczonej RLO.6522.24.2014 uzasadnienia prawnego. Zaniechaniem takim naruszono wymóg określony w art. 107 § 1 i 3 kpa, którego treść stanowi, że decyzja powinna zawierać uzasadnienie prawne, w szczególności obejmujące *„(...) wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”*.
 - c) Brak daty odbioru koncesji oznaczonej RLO.6522.47.2014 przez przedsiębiorcę. Zaniechaniem takim naruszono wymogi określone w art. 46 § 1 kpa, zgodnie z którym *„Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swym podpisem ze wskazaniem daty doręczenia”*.
5. Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż oznaczonej RLO.6522.47.2014 bez wymaganej opłaty skarbowej; opłatę wniesiono dwa dni po wydaniu przedmiotowej koncesji. Pomimo niewniesienia opłaty organ nie zastosował trybu określonego w art. 261 § 1 i 2 kpa, zgodnie z którym *„Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat (...), które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni, (...). Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana”*.

Ponadto stwierdzono, że Starosta Pułtusi przekazał do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) dane o udzielonych koncesjach¹⁵, zmianie koncesji¹⁶, przeniesieniu koncesji¹⁷ oraz wygaśnięciu koncesji¹⁸ z naruszeniem terminu określonego w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁹, zgodnie z którym organ koncesyjny niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, przekazuje do CEIDG informacje o udzieleniu uprawnień wynikających z koncesji, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy.

Stwierdzono również przywołanie w podstawach prawnych zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin²⁰ oraz stwierdzenia wygaśnięcia koncesji²¹ – niemającego zastosowania w tych sprawach art. 39 ust. 1, 2 i 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz art. 40 ww. ustawy, który nie ma zastosowania do powyższych zawiadomień.

Ponadto w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w zakresie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin²² przywołano niemający zastosowania art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zamiast art. 22 ust. 2 powyższej ustawy.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania w przedmiocie udzielania, odmowy wydania, zmiany, cofnięcia, wygaszenia oraz przeniesienia koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż w zakresie:

- przestrzegania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, formy oraz kompletności wydanej koncesji pod kątem wymaganych elementów rozstrzygnięcia, terminowości wydawania decyzji administracyjnych, weryfikacji spełnienia przesłanek uzasadniających przeniesienie koncesji na inny podmiot oraz realizacji obowiązku przesłania kopii decyzji właściwym organom – ocenia się **pozytywnie**,

¹⁵ Dotyczy decyzji: RLO.6522.35.2014 – przed datą uprawomocnienia decyzji, RLO.6522.47.2014 – po upływie 8 miesięcy od uprawomocnienia decyzji, RLO.6522.29.2015 – po upływie 15 dni po uprawomocnieniu decyzji.

¹⁶ Dotyczy zmiany koncesji RLO.6522.1.2014 – dane przekazano po 21 miesiącach od daty uprawomocnienia decyzji.

¹⁷ Dotyczy przeniesienia koncesji RLO.6522.24.2014 – dane przekazano po 3,5 miesiąca od daty uprawomocnienia decyzji.

¹⁸ Dotyczy wygaśnięcia koncesji oznaczonych: RLO.6522.45.2014, RLO.6522.6.2015 – w przypadku decyzji oznaczonej RLO.6522.45.2014 nie dokonano wpisu o wygaśnięciu koncesji, zaś w przypadku decyzji RLO.6522.6.2015 nie stwierdzono wpisu o przedsiębiorcy w CEIDG.

¹⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015, poz. 584, z późn. zm.).

²⁰ Dotyczy koncesji oznaczonych RLO.6522.35.2014, RLO.6522.47.2014 oraz RLO.6522.29.2015.

²¹ Dotyczy decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji oznaczonych: RLO.6522.30.2014, RLO.6522.45.2014, RLO.6522.6.2015, RLO.6522.15.2015, RLO.6522.27.2015.

²² Dotyczy koncesji oznaczonych RLO.6522.35.2014, RLO.6522.47.2014 oraz RLO.6522.29.2015.

- weryfikacji kompletności wniosku o wydanie koncesji oraz wymaganych załączników, realizacji obowiązku zasięgnięcia stanowiska innego organu przed wydaniem decyzji oraz realizacji obowiązku pobrania opłaty skarbowej – ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż po weryfikacji kompletności danych zawartych we wnioskach, w szczególności nt. sposobu przeciwdziałaniu ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko, oraz kompletności wymaganych załączników, takich jak dokumenty potwierdzające posiadanie środków finansowych, prawo do nieruchomości oraz wypis z rejestru gruntów, a także dowodów na istnienie środków technicznych niezbędnych w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności, zgodnie z wymogami określonymi w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4 i 6 oraz ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, a w przypadku stwierdzenia braków w powyższym zakresie – wzywania do ich uzupełnienia, zgodnie z art. 64 § 2 kpa.
2. Wydawania decyzji przedłużających termin ważności koncesji po uzgodnieniu z właściwym wójtem, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 23 ust. 2a pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.
3. Wydawania decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż po uzgodnieniu z właściwym wójtem zakresu i sposobu wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 39 ust. 2 ww. ustawy.
4. Przestrzegania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego poprzez:
 - a) informowanie wszystkich stron o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany koncesji, zgodnie z zasadą czynnego udziału, wyrażoną w art. 10 § 1 kpa,
 - b) wskazywanie w decyzjach o przeniesieniu koncesji uzasadnienia prawnego, zgodnie z art. 107 § 1 i 3 kpa,
 - c) doręczanie koncesji ze wskazaniem daty ich odbioru, zgodnie z wymogiem określonym w art. 46 § 1 kpa,
 - d) wydawanie koncesji po uiszczeniu opłaty skarbowej, a w przypadku jej braku – wzywania wnioskodawców do jej wniesienia, z zachowaniem trybu określonego w art. 261 § 1 i 2 kpa.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- przekazywania do CEIDG informacji o udzieleniu, zmianie, przeniesieniu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji w terminie określonym w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- przywoływania w treści zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin oraz decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji – właściwych przepisów prawa mających zastosowanie w konkretnych sprawach.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej²³ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Starostę do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

z up. Wojewody Mazowieckiego

*Joanna Zych
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli*

²³ Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).