



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

KZN.410.7.1.2026

**Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/037 Działania na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji kopalin na wody podziemne i powierzchniowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska od 13 grudnia 2023 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. ³ do 13 grudnia 2023 r.; Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. ⁴ do 27 listopada 2023 r.; Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. ⁵ do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. ⁶ do 20 marca 2020 r. Minister Klimatu; Michał Woś, Minister Środowiska, od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r. ⁷ ; Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. ⁸ do 15 listopada 2019 r.; Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. ⁹ do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Określanie w decyzjach administracyjnych działań na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji kopalin na wody podziemne i powierzchniowe. 2. Monitorowanie wykonywania obowiązków na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji na wody podziemne i powierzchniowe. 3. Realizacja umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej w Pradze 3 lutego 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 276)¹⁰.

¹ Dalej: „Ministerstwo” lub „MKiŚ”.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1288).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. 2021 poz. 976).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 896).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 895).

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 29).

⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

¹⁰ Dalej: „umowa polsko-czeska”.

Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska ¹² .
Kontrolerzy	Norbert Gabarkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/51/2025 z 15 maja 2025 r. i nr KSI/90/2025 z 4 grudnia 2025 r. Anna Różańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/50/2025 z 15 maja 2025 r. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/52/2025 z 15 maja 2025 r. i nr KSI/88/2025 z 12 listopada 2025 r. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/64/2025 z 15 lipca 2025 r. Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/76/2025 z 11 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1-10d)

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

¹² Od 1 stycznia 2026 r. Departament Zasobów Naturalnych.

II. Ocena ogólna¹³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra właściwego do spraw środowiska¹⁴ na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji kopalni na wody podziemne i powierzchniowe w latach 2018-2025 (do 19 grudnia 2025 r.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister w ramach kontroli i nadzoru, o których mowa w art. 158 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁵, nie monitorował zmian zasięgu lejów depresji¹⁶ powstałych w wyniku odwadniania odkrywkowych zakładów górniczych wydobywających węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące. Minister nie zapewnił objęcia kontrolami, prowadzonymi przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁷, wypełniania przez przedsiębiorców zobowiązań wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁸, pomimo że w dwóch objętych kontrolą koncesjach na wydobywanie węgla brunatnego wprost wskazano, że wydobywanie kopaliny będzie prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w DŚU. Nieobejmowanie kontrolą warunków określonych w DŚU stanowiło naruszenie art. 158 pkt 2 pgg, zgodnie z którym do zakresu działania organów administracji geologicznej należy w szczególności m.in. kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, a także nierealizowanie uprawnienia wynikającego z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁹, zgodnie z którym organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją. W konsekwencji Minister nie miał pełnej wiedzy o tym czy przedsiębiorca prowadzi działalność zgodnie z warunkami ustalonymi w koncesji. Negatywną ocenę działań Ministra w obszarze monitorowania wykonania obowiązków na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji na wody podziemne i powierzchniowe uzasadnia również zaniechanie wszczęcia z urzędu (na podstawie art. 34 ust. 3 pgg) postępowania w sprawie zmiany koncesji nr 25/97 z 1 października 1997 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców” oraz koncesji nr 120/94 z 8 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Bełchatów”, pomimo pozyskania przez organ z urzędu wiedzy, że lej depresji przekroczył ustanowione w koncesji granice terenu górniczego. Minister nie określił sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 47 ust. 1 prawa przedsiębiorców. Zarówno w zatwierdzonym przez Głównego Geologa Kraju²⁰ dokumencie pn. *Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze przez pracowników*

¹³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁴ Dalej: „Minister”.

¹⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 69, dalej: „pgg”.

¹⁶ Rozumiany jako obniżenie powierzchni zwierciadła wody podziemnej wokół kopalni wywołane jej odwodnieniem (Dowgiało J., Kleczkowski A., Macioszczyk T., Rózkowski A., (red), Słownik hydrogeologiczny, Warszawa, Państwowy Instytut Geologiczny, 2002).

¹⁷ Dalej: „MKiŚ”.

¹⁸ Dalej: „DŚU”.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, dalej: „Prawo przedsiębiorców”.

²⁰ Dalej: „GGK”.

*Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Klimatu i Środowiska*²¹ jak i w innych obowiązujących w Ministerstwie procedurach nie określono sposobu przeprowadzenia ww. analizy. W ocenie NIK spowodowało to, że proces planowania i realizacji kontroli był prowadzony nierzetelnie. Ponadto Dyrektor Departamentu Geologii²² nie zapewnił prowadzenia monitoringu wydobywania kopalin metodą odkrywkową, zgodnie z procedurą monitoringu określoną w *Założeniach do procedury monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą – Prawo geologiczne i górnicze*²³ oraz zgodnie z właściwością DGL określoną w regulaminie wewnętrznym Ministerstwa i wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DGL.

„Kierownictwo Ministerstwa”²⁴ sprawujące swoje funkcje w okresie od 2017 r. do 2019 r. wydało bez podstawy prawnej polecenie służbowe Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym dla przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki Ościśłowo”, nie znajdującego podstawy w zgromadzonym w tej sprawie materiałem dowodowym.

Ponadto Minister:

- przez trzy lata i ponad trzy miesiące, od uchylecia przez Generalnego Dyrektora DŚU dla przedsięwzięcia, nie zakończył postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Złoczew”, co było działaniem nierzetelnym;
- przedłużył obowiązywanie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r., tj. na okres o sześć lat dłuższy niż określony w DŚU termin wydobycia z tego złoża, co było niezgodnie z art. 86 pkt 2 uoos, stanowiącym że DŚU wiąże organy wydające m.in. koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż;
- nie wydał, na podstawie art. 107 ust. 3 pgg, decyzji zabraniającej realizacji dodatku nr 3 do planu zagospodarowania złoża²⁵ „Bełchatów-Pole Szczerców”, pomimo że dodatek ten nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż²⁶. Dodatkowo w aktach sprawy nie zamieszczono adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy (o którym mowa w art. 122a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷), ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 122e k.p.a.;

²¹ Dalej: „Zasady kontroli”.

²² Dalej: „DGL”.

²³ Dalej: „Założenia do procedury monitoringu”.

²⁴ Na podstawie notatek służbowych pracownika Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ” z 30 listopada 2017 r., 21 listopada 2018 r. i 25 stycznia 2019 r., zaakceptowanych przez kierownictwo Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko w GDOŚ lub/i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „Generalnego Dyrektora”).

²⁵ Dalej: „pzz”.

²⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 511, dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz”.

²⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: „k.p.a.”.

- wydał trzy decyzje przedłużające termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złóż: „Adamów”, „Drzewce”, „Pątnów IV” na podstawie niekompletnych wniosków oraz prowadził te postępowania przewlekłe tj. z naruszeniem art. 35 § 3 k.p.a., nie informując wnioskodawców o niezataśnieniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 k.p.a.

Minister nie monitorował postępów w realizacji umowy polsko-czeskiej, co skutkowało nieidentyfikowaniem ryzyk związanych z jej realizacją oraz niepodjęciem działań zapobiegawczych w związku z niedotrzymaniem przez PGE GiEK S.A. terminu realizacji zadań wymienionych w art. 3 ust. 10 lit. b-e umowy. Minister, w ramach nadzoru nad wykonaniem obowiązków określonych w umowie polsko-czeskiej:

- powoływał i odwoływał Pełnomocników bez sporządzania pełnomocnictw w formie pisemnej, a także nie zapewnił ciągłości sprawowania funkcji Pełnomocnika przez stronę Polską;
- nie zapewnił stosowania jednolitego schematu przekazywania stronie Czeskiej informacji o powołaniu nowego Pełnomocnika;
- nie podjął wystarczających działań w celu sporządzenia przez Komisję Wspólną strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu, tj. obowiązku określonego w art. 12 ust. 2 umowy polsko-czeskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Określanie w decyzjach administracyjnych działań na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji kopalin na wody podziemne i powierzchniowe

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. obowiązywało 11 koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złóż, udzielonych na rzecz: Kopalni Węgla Brunatnego Sieniawa Sp. z o.o. (nr 2/2002 „Sieniawa 1” i nr 12/2013 „Sieniawa 2”), PAK Kopalnia Węgla Brunatnego Adamów S.A.²⁹ (nr 69/94 „Adamów” i nr 72/94 „Władysławów”), PAK Kopalnia Węgla Brunatnego Konin S.A.³⁰ (nr 22/98 „Drzewce”, nr 220/93 „Pątnów III”, nr 165/94 „Pątnów IV” i nr 2/2008 „Tomisławice”) i PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.³¹ (nr 120/94 „Bełchatów – Pole Bełchatów”, nr 25/97 „Bełchatów – Pole Szczerców” i nr 65/94 „Turów”). Według stanu na 30 czerwca 2025 r. obowiązywało dziewięć

²⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁹ Dalej: „PAK KWB Adamów S.A.”.

³⁰ Dalej: „PAK KWB Konin S.A.”.

³¹ Dalej: „PGE GiEK S.A.”.

z ww. 11 koncesji³². Dwie koncesje (tj. koncesja nr 72/94 „Władysławów” oraz nr 220/93 „Pątnów III”) zostały wygaszone³³.

(akta kontroli str. 1205-1208)

W latach 2018-2025 (do 30 czerwca) do urzędu obsługującego ministra, jako organu koncesyjnego I instancji, wpłynęło łącznie 13 wniosków dotyczących koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złóż, tj.:

- wniosek PGE GiEK S.A. z 2018 r. o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Złoczew”. Postępowanie zakończono w 2025 r. odmową udzielenia koncesji z powodu nieuzyskania przez wnioskodawcę DŚU;
- dziewięć wniosków o zmianę (przedłużenie terminu obowiązywania) koncesji, z tego: cztery pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na ich nieuzupełnienie pomimo wezwania organu³⁴, a w przypadku pięciu postępowania zakończono wydaniem decyzji przedłużającej obowiązywanie koncesji³⁵;
- dwa wnioski PGE GiEK S.A. z 2020 r. o częściowe wygaśnięcie koncesji na wydobywanie ze złoża „Turów”. Oba postępowania zakończono wydaniem decyzji o częściowym wygaśnięciu koncesji;
- jeden wniosek KWB Sieniawa Sp. z o.o. o wygaśnięcie koncesji na wydobywanie ze złoża „Sieniawa 1”. Postępowanie zawieszono na wniosek przedsiębiorcy.

Ponadto w okresie objętym kontrolą do Ministra, jako organu administracji geologicznej II instancji, wpłynęło osiem wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji³⁶ z 28 kwietnia 2021 r., przedłużającej termin obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego oraz kopalin towarzyszących ze złoża „Turów” do 2044 r. Postępowanie zakończono utrzymaniem ww. decyzji w mocy.

(akta kontroli str. 1209-1210)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło jedno zapytanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie³⁷ dotyczące aktualności numerycznego modelu hydrogeologicznego w zasięgu oddziaływania odkrywki węgla brunatnego oraz dokumentacji hydrogeologicznej. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy³⁸ PGW WP, w ramach prowadzonego³⁹ postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego

³² Koncesja nr 2/2002 „Sieniawa 1”, nr 12/2013 „Sieniawa 2”, nr 69/94 „Adamów”, nr 22/98 „Drzewce”, nr 165/94 „Pątnów IV”, nr 2/2008 „Tomisławice”, nr 120/94 „Bełchatów – Pole Bełchatów”, nr 25/97 „Bełchatów – Pole Szczerców” i nr 65/94 „Turów”.

³³ Koncesja nr 72/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Władysławów” została wygaszona decyzją Ministra Klimatu z 10 stycznia 2020 r., natomiast koncesja nr 220/93 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Pątnów III” została wygaszona decyzją Ministra Klimatu i Środowiska z 18 sierpnia 2021 r.

³⁴ Złożone w 2018 r. trzy wnioski PAK KWB Konin S.A. dotyczące złóż: „Drzewce”, „Pątnów IV” i „Tomisławice” oraz wniosek PAK KWB Adamów S.A. dotyczący złoża „Adamów”.

³⁵ Dwa wnioski PAK KWB Konin S.A. z 2019 r. dotyczące złóż: „Drzewce”, „Pątnów IV”; wniosek PAK KWB Adamów S.A. z 2019 r. dotyczący złoża „Adamów”; dwa wnioski PGE GiEK S.A. dotyczące złoża „Turów” – wniosek z 2019 r. i wniosek z 2020 r.

³⁶ Znak DGK-6.4771.34.2020.MN.23.

³⁷ Dalej: „PGW WP”.

³⁸ Dalej: „Dyrektor RZGW w Bydgoszczy”.

³⁹ Na wniosek PAK KWB Konin S.A.

na długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej spowodowane odwodnieniem Zakładu Górniczego – Odkrywki „Tomisławice”, zwrócił się⁴⁰ do Ministra o informację czy obowiązujący jest „Numeryczny model hydrogeologiczny w zasięgu oddziaływania odkrywki Tomisławice” z 2014 r. oraz „Dokumentacja hydrogeologiczna w związku z projektowaniem odwodnienia do wydobywania węgla brunatnego ze złoża „Tomisławice”⁴¹, którą Minister Środowiska przyjął 6 lutego 2008 r.⁴². Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych⁴³ poinformował Dyrektora RZGW w Bydgoszczy PGW WP⁴⁴, że do Ministerstwa nie wpłynął wniosek przedsiębiorcy o zatwierdzenie ww. dokumentacji hydrogeologicznej lub dodatek do takiej dokumentacji, której elementem byłby ww. model hydrogeologiczny, a w obrocie prawnym pozostaje zawiadomienie Ministra Środowiska z 6 lutego 2008 r. o przyjęciu bez zastrzeżeń dokumentacji hydrogeologicznej złoża „Tomisławice”.

(akta kontroli str. 27-54, 768-770)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynął jeden wniosek o zatwierdzenie, na podstawie art. 93 ust. 2 pgg, dokumentacji hydrogeologicznej określającej warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania węgla brunatnego, tj. wniosek PGE GiEK S.A. z 10 października 2022 r. o zatwierdzenie „Dokumentacji hydrogeologicznej określającej warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania węgla brunatnego ze złoża *Bełchatów – Pole Szczerców*”. Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych⁴⁵ wystąpiła do Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych⁴⁶ o rozpatrzenie i zaopiniowanie tej dokumentacji. Dokumentacja została uzupełniona zgodnie z opinią KDH⁴⁷, uwagami koreferenta⁴⁸ wyznaczonego przez KDH oraz uwagami zgłoszonymi przez DGK. Minister zatwierdził ww. dokumentację decyzją z 18 maja 2023 r.⁴⁹ (po uprzednim potwierdzeniu przez przewodniczącą KDH, iż dokumentacja hydrogeologiczna *Bełchatów – Pole Szczerców* została poprawiona zgodnie z opinią KDH). Kopię tej decyzji przesłano wszystkim podmiotom wskazanym w art. 94 ust. 1 pkt 1-6 pgg. Ponadto do PGE GiEK S.A. jako podmiotu, na rzecz którego zatwierdzono dokumentację hydrogeologiczną, przekazano komplet

⁴⁰ Pismami z 10 grudnia 2018 r. oraz 27 lutego 2019 r.

⁴¹ Dalej: „Dokumentacja hydrogeologiczna złoża „Tomisławice””.

⁴² Pismo znak DGiKGkd/4791-6656-16/1080/08/J.P.

⁴³ Dalej: „DGK”.

⁴⁴ Pismem z 6 marca 2019 r.

⁴⁵ Dalej: „DGK”.

⁴⁶ Dalej: „KDH”.

⁴⁷ KDH w opinii wskazała na możliwość pozytywnego jej zaopiniowania pod warunkiem poprawy i uzupełnienia w zakresie m.in. opisu budowy geologicznej; opisu warunków hydrogeologicznych; opisów związanych z chemizmem wód; badań modelowych wraz z uzasadnieniem przyjętego modelu koncepcyjnego; map hydroizohips poszczególnych pięter wodonośnych; zweryfikowania informacji, że infiltracja efektywna na obszarze leja depresji uległa zwiększeniu w wyniku obniżenia zwierciadła wody; opisać dotychczasowy wpływ lub jego brak na ujęcia ze strony KWB Bełchatów; dołączenia opisu prowadzonego monitoringu; odniesienia się do zmian jakości wód cieków powierzchniowych; przedstawienia jednoznacznych zaleceń dla przedsiębiorcy (np. względem pomiarów przepływu w ciekach i jakości wód, wskazania lokalizacji nowych potrzebnych punktów monitoringu lub braku takiej potrzeby); przedstawienia informacji dotyczących odprowadzania wód do punktów na powierzchni oraz o systemie pomiarów przepływu i jakości zrzutu.

⁴⁸ W zakresie m.in. konieczności weryfikacji współczynnika filtracji; przedstawienia jednoznacznych zaleceń dotyczących monitorowania jakości wód powierzchniowych; uzasadnienia informacji o braku rozprzestrzeniania się leja depresji w poziomie.

⁴⁹ Znak DGK-WD-I.731.26.2022.AK.

dokumentów określonych w art. 94 ust. 1a pgg. Dokumentacja spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej⁵⁰.

(akta kontroli str. 33-54, 659-756, 762-806)

Do Ministerstwa wpłynął (25 października 2022 r.) wniosek PGE GiEK S.A. o zatwierdzenie dokumentacji hydrogeologicznej złoża „Bełchatów – Pole Szczerców” określającej warunki hydrogeologiczne w związku ze zmianą poziomu odwadniania likwidowanej części zakładu górniczego. Wniosek przekazano Marszałkowi Województwa Łódzkiego⁵¹, tj. organowi właściwemu w sprawie.

(akta kontroli str. 33-54, 659-756, 762-806)

W okresie objętym kontrolą Minister, jako organ koncesyjny I instancji, prowadził 14 postępowań koncesyjnych dotyczących wydobywania węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złóż, z tego 13 postępowań wszczętych na podstawie wniosków złożonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2025 r. oraz jednego wniosku złożonego 12 grudnia 2017 r.⁵².

Szczegółowym badaniem objęto osiem postępowań koncesyjnych dotyczących wydobywania węgla brunatnego ze złóż, z tego: jedno postępowanie o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Żłoczew” i siedem postępowań o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji, z tego sześć dotyczących złóż: „Drzewce”, „Pątnów IV” oraz „Adamów”⁵³ oraz jedno dotyczące złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów”. W kontroli P/22/041 – „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów” szczegółowym badaniem objęto m.in. dwa postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia w części koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Turów” oraz dwa postępowania w sprawie wydłużenia czasu obowiązywania ww. koncesji⁵⁴.

⁵⁰ Dz. U. poz. 2033 dalej: „rozporządzenie ws. dokumentacji hydrogeologicznej”.

⁵¹ Na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), w związku z art. 161 ust. 1 oraz art. 93 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.). Zgodnie z art. 161 ust. 1 pgg w brzmieniu obowiązującym na dzień złożenia wniosku organem administracji geologicznej właściwym w przedmiotowej sprawie był Marszałek Województwa Łódzkiego.

⁵² Wniosek PGE GiEK S.A. o przedłużenie obowiązywania koncesji nr 120/94 na wydobywanie węgla brunatnego oraz kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów”.

⁵³ W tym trzy wszczęte w 2018 r. oraz trzy wszczęte w 2019 r.

⁵⁴ W wystąpieniu pokontrolnym P/22/041 – „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów” w obszarze 4. Działania w zakresie stanowienia i stosowania przepisu umożliwiającego jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie wybranych kopalin, bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, NIK sformułowała m.in. następujące nieprawidłowości:

1. dwie decyzje stwierdzające wygaśnięcie koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” w części wydano pomimo braku podstawy prawnej do ich wydania.
2. dwie decyzje wydłużające czas obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego Turów do 30 kwietnia 2026 r., a następnie do 27 kwietnia 2044 r. wydano z naruszeniem art. 24 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 6 i art. 41 ust. 3 pgg oraz 36 § 1 k.p.a.
3. dwie decyzje koncesyjne wydłużające termin obowiązywania koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” do 30 kwietnia

Szczegółowe badanie wniosków⁵⁵ PAK KWB Konin S.A. o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr: 22/98 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Drzewce”; 165/94 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Pątnów IV” oraz wniosku PAK KWB Adamów S.A. o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 69/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Adamów” wykazało, że w przypadku każdego z wniosków organ wezwał do jego uzupełnienia w zakresie:

- wymagań określonych w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4-6 pgg⁵⁶, art. 26 ust. 1 pkt 1-3 i 5, ust. 2 pkt 1 pgg oraz ust. 3 pgg⁵⁷, a także dodatkowo, w przypadku wniosku o przedłużenie koncesji nr 22/98 dla złoża „Drzewce”, nr 165/94 dla złoża „Pątnów IV” wezwał do dostosowania współrzędnych punktów wyznaczających granice obszaru górniczego do układu współrzędnych płaskich prostokątnych, oznaczonych symbolem „PL-1992”;
- wymagań określonych w art. 24 ust. 1 pkt 1, 4-6 pgg, art. 26 ust. 1 pkt 1-3 i 5 oraz ust. 2 pkt 1 pgg, a także w przypadku koncesji nr 69/94 dla złoża „Adamów” wezwał do załączenia dowodu opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia (koncesji).

W związku z nieuzupełnieniem braków we wnioskach w wyznaczonym terminie organ zawiadomił wnioskodawców⁵⁸ o pozostawieniu wszystkich powyższych wniosków bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 1211-1212, 1261-1262, 1272a-1274, 1288a-1290, 1302a-1302h)

2026 r. i do 27 kwietnia 2044 r. wydano, pomimo że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dołączona do wniosku przez przedsiębiorcę) wyznaczała czas eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów” na inny okres niż ustanowiony w decyzjach wydłużających termin obowiązywania koncesji. Ponadto decyzja ta była pozbawiona waloru ostateczności.

⁵⁵ Wnioski wpłynęły do Ministerstwa 20 września 2018 r.

⁵⁶ Zgodnie z pgg w brzmieniu obowiązującym na dzień złożenia wniosków, we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska, należało określić m.in.: właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w granicach których ma być wykonywana zamierzona działalność, oraz oznaczenie tych nieruchomości zgodnie z ewidencją gruntów i budynków; wymóg ten nie dotyczy poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów; środki, jakimi wnioskodawca dysponuje w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zamierzonej działalności wykaz obszarów objętych formami ochrony przyrody (wymóg ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach); sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko.

⁵⁷ Zgodnie z pgg w brzmieniu obowiązującym na dzień złożenia wniosków, we wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż należało określić się również m.in.: złożę kopaliny lub jego część, która ma być przedmiotem wydobywania; wielkość i sposób zamierzonego wydobywania kopaliny; stopień zamierzonego wykorzystania zasobów złoża kopaliny, w tym kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych, jak również środki umożliwiające osiągnięcie tego celu; geologiczne i hydrogeologiczne warunki wydobywania, a w razie potrzeby warunki wtłaczania wód do górotworu. Do wniosku należało dołączyć m.in. dowody istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopię decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną; projekt zagospodarowania złoża, określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopalin towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko.

⁵⁸ Pismami z 19 i 20 listopada 2018 r.

Szczegółowe badanie wniosków PAK KWB Konin S.A. i PAK KWB Adamów S.A. z 2019 r. o przedłużenie terminu obowiązywania ww. koncesji⁵⁹ wykazało, że:

- w żadnym z tych wniosków nie określono ujemnych wpływów zamierzonej działalności na środowisko (w tym na wody podziemne i powierzchniowe) oraz sposobów przeciwdziałania tym ujemnym wpływom, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 6 pgg, a organ koncesyjny nie wzywał wnioskodawców do uzupełnień w tym zakresie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- do każdego z wniosków załączono, jako dowód na spełnienie wymagań określonych w art. 24 ust. 1 pkt 2 pgg, kopię umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego na okres krótszy niż okres na jaki wnioskowano o przedłużenie koncesji. W każdym przypadku wnioskowano o przedłużenie koncesji na okres dłuższy niż określony w załączonych umowach o ustanowieniu użytkowania górniczego⁶⁰. W toku postępowań wnioskodawcy uzupełnili wnioski o przedłużenie ważności koncesji o oświadczenia o zamiarze ubiegania się o ustanowienie prawa do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana działalność. Minister w dniu wydania decyzji przedłużającej termin obowiązywania ww. koncesji zawarł z wnioskodawcami nowe umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego oraz aneksy do poprzednich umów korygujące okres ich obowiązywania;
- czas trwania postępowań o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji, z uwzględnieniem ustawowego wyłączenia biegu terminów, w przypadku koncesji nr 22/98 „Drzewce” wyniósł 84 dni, koncesji nr 69/94 „Adamów” 88 dni, a koncesji nr 165/94 „Pątnów IV” 97 dni. Przekroczenie miesięcznego terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 § 3 k.p.a. w przypadku koncesji nr 22/98 „Drzewce” wyniosło 54 dni, koncesji nr 69/94 „Adamów” 57 dni i koncesji nr 165/94 „Pątnów IV” 67 dni. Minister prowadził powyższe postępowania przewlekłe, nie informując wnioskodawców o niezakończonym w terminach określonych w art. 35 § 1 i 3 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1211-1212, 1263-1272j, 1275-1288h, 1291-1302h)

⁵⁹ Wniosek z 28 listopada 2019 r. (wpływ do Ministerstwa 29 listopada) o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 22/98 (złóż „Drzewce”) z 4 grudnia 2020 r. do 4 grudnia 2026 r.; wniosek z 28 listopada 2019 r. (wpływ do Ministerstwa 29 listopada) o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 165/94 (złóż „Pątnów IV”) z 31 sierpnia 2020 r. do 31 sierpnia 2026 r.; wniosek z 10 maja 2019 r. (wpływ do Ministerstwa 20 maja 2019 r.) o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 69/94 (złóż „Adamów”) z 15 maja 2020 r. do 15 maja 2026 r.

⁶⁰ Do wniosku o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 22/98 „Drzewce” załączono kopię umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego obowiązującą do 4 grudnia 2020 r., podczas gdy wnioskowano o wydłużenie okresu obowiązywania koncesji do 4 grudnia 2026 r.; do wniosku o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 165/94 „Pątnów IV” załączono kopię umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego ważną do 31 sierpnia 2020 r., a wnioskowano o wydłużenie okresu obowiązywania koncesji do 31 sierpnia 2026 r.; do wniosku o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 69/94 „Adamów” załączono umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego obowiązującą do 15 maja 2020 r., a wnioskowano o wydłużenie okresu obowiązywania koncesji do 15 maja 2026 r.

W odniesieniu do ww. wniosków ustalono również, że:

- do wniosku o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 22/98 „Drzewce” załączono dodatek nr 3 do projektu zagospodarowania złoża⁶¹ „Drzewce”⁶². Załącznikiem nr 9 do ww. dodatku do pzz była decyzja Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 23 stycznia 2013 r.⁶³ udzielająca PAK KWB Konin S.A. pozwolenia wodnoprawnego na długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej zakładu górniczego „Drzewce”, w której w pkt I.2 wskazano, aby maksymalny zasięg prognozowanego oddziaływania w ww. zakresie określony maksymalnym zasięgiem leja depresji nie przekroczył granic terenu górniczego. Ponadto w dodatku tym jako jedno z zagrożeń wpływu zakładu górniczego na środowisko wskazano odwodnienie zakładu górniczego, zmianę stosunków wodnych i zmianę krajobrazu oraz wskazano maksymalny zasięg leja depresji o powierzchni 77 km². Spółka w przedłożonym dodatku wskazała także, że odwodnienie zakładu górniczego prowadzone jest systemem barier wewnętrznych i zewnętrznych, a analiza efektów odwadniania oraz oceny wpływu na środowisko wodne rejonu dokonywana będzie poprzez monitoring wewnętrznej i zewnętrznej sieci piezometrów. Minister przedłużył⁶⁴ ważność koncesji do 4 grudnia 2026 r., zgodnie z wnioskiem PAK KWB Konin S.A.;

(akta kontroli str. 1211-1212, 1275-1288)

- do wniosku o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 165/94 „Pątnów IV” załączono dodatek nr 4 do pzz „Pątnów IV”. Załącznikiem nr 10 do ww. dodatku do pzz była decyzja Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 26 sierpnia 2014 r.⁶⁵ udzielająca PAK KWB Konin S.A. pozwolenia wodnoprawnego na długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej spowodowane odwodnieniem O/Józwin II B, w której w pkt I.2 wskazano, aby maksymalny zasięg prognozowanego oddziaływania w ww. zakresie określony maksymalnym zasięgiem leja depresji nie przekroczył granic terenu górniczego. Ponadto w dodatku tym jako jedno z zagrożeń wpływu zakładu górniczego na środowisko wskazano odwodnienie zakładu górniczego, zmianę stosunków wodnych i zmianę krajobrazu oraz wskazano, że rzeczywisty zasięg leja depresji mieści się w granicach 300-1000 m od krawędzi eksploatacji, bądź skrajnych urządzeń drenażowych. Spółka w przedłożonym dodatku wskazała także, że odwodnienie odkrywki Józwin II B realizowane jest systemem studziennym z liniami barier studni na krawędziach zewnętrznych wkopu odkrywki i studniami barier wewnętrznych (w granicach odkrywki). Podczas eksploatacji pozostałej wschodniej części złoża Pątnów IV nie przewiduje się wykonania dodatkowych barier studni. Dla analizy efektów odwodnienia oraz oceny wpływu na środowisko wodne rejonu, będzie prowadzony monitoring w wewnętrznej i zewnętrznej sieci piezometrów. Decyzją z 27 lipca 2020 r. Minister przedłużył ważność koncesji do 31 sierpnia 2026 r., zgodnie z wnioskiem PAK KWB Konin S.A.;

(akta kontroli str. 1211-1212, 1291-1302)

⁶¹ Dalej: „pzz”.

⁶² Pismo dyrektora DGK do PAK z 25 lutego 2021 r.

⁶³ DSR-II-1.7322.81.2012.

⁶⁴ Decyzją z 14 lipca 2020 r.

⁶⁵ DSR-II-1.7322.139.2013.

- do wniosku o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 69/94 „Adamów” załączono „Dodatek nr 2 do projektu zagospodarowania złoża Adamów”. Załącznikiem nr 12 do ww. dodatku do pzz była decyzja Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 31 grudnia 2015 r.⁶⁶ udzielająca PAK Adamów S.A. pozwolenia wodnoprawnego na długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej zakładu górniczego „Adamów”, w której w pkt I.2 wskazano, prognozowaną depresję w obrębie odwadnianego złoża do rzędnej + 54 m n.p.m. W dodatku wskazano także, że powierzchnia leja depresji piętra czwartorzędowego, łącznie dla odkrywek „Adamów” i „Koźmin” wynosi ok. 74,5 km² i znajduje się w graniach leja depresji neogeńsko-kredowego piętra wodonośnego. Lej depresji neogeńsko-kredowego piętra wodonośnego, również wspólny dla odkrywek „Adamów” i „Koźmin” ma powierzchnię ok. 129,8 km². Spółka w przedłożonym dodatku wskazała także, że odwodnienie zakładu górniczego prowadzone jest systemem barier wewnętrznych i zewnętrznych. Minister decyzją z 28 lutego 2020 r. przedłużył ważność koncesji do 15 maja 2026 r., zgodnie z treścią wniosku.

(akta kontroli str. 1211-1212, 1263-1272j)

Do Ministra 8 listopada 2018 r. wpłynął wniosek PGE GiEK S.A. o: udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Złoczew”, ustanowienie obszaru i terenu górniczego „Złoczew”, ustanowienie użytkowania górniczego w przestrzeni objętej zamierzoną działalnością na rzecz PGE GiEK S.A. W ramach uzupełnienia ww. wniosku spółka ta złożyła kopię decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁶⁷ w Łodzi nr 19/2018 z 28 marca 2018 r. ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego ze złoża Złoczew” oraz kopię postanowienia Regionalnego Dyrektora w Łodzi z 5 listopada 2018 r. o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności dla ww. decyzji. Minister przesłał (26 kwietnia 2019 r.) projekt koncesji oraz wniosek o jej wydanie do uzgodnienia do Burmistrza Miasta Złoczew oraz wójtów gmin: Ostrówek, Lututów i Burzenin, a 29 kwietnia 2019 r. do Ministra Energii. Generalny Dyrektor decyzją z 24 września 2021 r.⁶⁸ uchylił w całości decyzję Regionalnego Dyrektora w Łodzi z 28 marca 2018 r. oraz odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego ze złoża Złoczew”. W związku z tym od 24 września 2021 r., brak było DŚU dla tego przedsięwzięcia i tym samym brak było podstaw do prowadzenia postępowania o udzielenie koncesji. PGE GiEK S.A. nie złożyła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na ww. decyzję Generalnego Dyrektora. Minister, postanowieniem z 16 lutego 2022 r., zawiesił z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego dotyczącego kwestii: uzgodnienia przez Burmistrza Miasta Złoczew koncesji na wydobywanie węgla brunatnego oraz DŚU dla tego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania Minister wskazał fakt uchylenia DŚU przez Generalnego Dyrektora oraz, że „*de facto* przesądza to o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach.”. Minister, po podjęciu postępowania

⁶⁶ DSR-II-1.7322.86.2015.

⁶⁷ Dalej: „Regionalny Dyrektor”.

⁶⁸ Znak: DOOŚ.WDŚ/Z00.420.61.2018.mko.67.

w sprawie (1 sierpnia 2024 r.), wydał (7 stycznia 2025 r.) decyzję odmawiającą udzielenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Złoczew”, tj. dopiero po upływie trzech lat i ponad trzech miesięcy od uchYLENIA przez Generalnego Dyrektora DŚU dla tego przedsięwzięcia, co było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1211-1212, 1305-1308)

Wnioskiem z 14 grudnia 2017 r. PGE GiEK S.A. zwróciła się do Ministra o wydłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 129/94 z 8 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów - Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r., załączając do wniosku DŚU dla przedsięwzięcia pn. „Zakład Górniczy Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów”, wydaną przez Wójta Gminy Kleszczów 16 marca 2012 r. (a ostateczną od 30 kwietnia 2012 r.). Zgodnie z załączoną do ww. DŚU charakterystyką przedsięwzięcia (stanowiącą integralną część tej decyzji), wydobywanie z Pola Bełchatów planowane było do 2020 r. Minister decyzją z 27 kwietnia 2018 r. , przedłużył obowiązywanie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r., tj. na okres o sześć lat dłuższy niż przewidziany w DŚU termin wydobywania z tego złoża, co było niezgodnie z art. 86 pkt 2 uoos, stanowiącym że DŚU wiąże organy wydające m.in. koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1211-1212, 1303-1304)

W dniu 21 listopada 2018 r. do sekretariatu sekretarza stanu w ówczesnym Ministerstwie Środowiska wpłynęła „Notatka do Ministra” z 21 listopada 2018 r.⁶⁹ zaakceptowana przez Generalnego Dyrektora dotycząca DŚU dla przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki Ościslów”. Kolejna „Notatka do Ministra” (z 25 stycznia 2019 r.⁷⁰) w sprawie ww. DŚU (również zaakceptowana przez Generalnego Dyrektora) wpłynęła do gabinetu politycznego Ministra 28 stycznia 2019 r.

W notatkach tych wskazano, że pierwotnie Generalny Dyrektor, prezentował stanowisko, iż decyzja Regionalnego Dyrektora w Poznaniu z 10 marca 2017 r.⁷¹ odmawiająca określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki Ościslów” jest prawidłowa. W związku z tym opracowany został projekt decyzji utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.). Jednak, jak wskazano w notatkach, „na polecenie służbowe kierownictwa resortu środowiska” odstąpiono od sporządzenia powyższego projektu i przygotowano projekt decyzji uchylającej decyzję Regionalnego Dyrektora w Poznaniu z 10 marca 2017 r. i przekazującej sprawę do ponownego

⁶⁹ Znak: DOOŚ.DŚI.4235.6.2017, notatka została sporządzona przez pracownika prowadzącego sprawę w GDOŚ.

⁷⁰ Znak: DOOŚ.WDŚ/ZOO.420.137.2018.mk, notatka została sporządzona przez pracownika prowadzącego sprawę w GDOŚ.

⁷¹ Znak: WOO-II.4235.9.2015.WM.72.

rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 § 2 k.p.a.) (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W dniu 6 listopada 2017 r. ówczesny Główny Konserwator Przyrody (z upoważnienia Ministra Środowiska) skierował do Przewodniczącego Komisji ds. Energii i Skarbu Państwa pismo⁷², w którym zawarł m.in. informację o prowadzonym przez Generalnego Dyrektora postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Wydobyciu węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki Ościslów”, a także odniósł się do powodów braku pozytywnej decyzji środowiskowej dla budowy odkrywki węgla brunatnego Ościslów” i poinformował, że zostały one szczegółowo przedstawione w decyzji Regionalnego Dyrektora w Poznaniu. Ponadto w ww. piśmie Główny Konserwator Przyrody zwrócił również uwagę, że stanowisko Generalnego Dyrektora w przedmiotowej sprawie będzie znane dopiero po wydaniu decyzji kończącej postępowanie odwoławcze.

Minister Energii skierował do Generalnego Dyrektora oraz przekazał do wiadomości ówczesnego Ministra Środowiska pismo z 19 kwietnia 2017 r.⁷³ informujące m.in. o posiadaniu przez Ministra Energii wiedzy o złożeniu przez PAK KWB Konin S.A. odwołania od negatywnej DŚU dla ww. przedsięwzięcia. W ww. piśmie Minister Energii wskazał również, że odkrywka „Ościslów” to obecnie jedyna inwestycja w sektorze energetyki konwencjonalnej realizowana przez prywatnego inwestora, a jej potencjalne zablokowanie wiąże się z szeregiem poważnych negatywnych następstw o charakterze gospodarczym i społecznym o zasięgu regionalnym i krajowym. Minister Energii ww. pismem zwrócił się z prośbą o „wnikliwą analizę złożonego przez PAK KWB Konin S.A. odwołania od negatywnej decyzji środowiskowej dla wydobywania węgla brunatnego z odkrywki Ościslów.”.

(akta kontroli str. 1355-1367)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynął jeden pzz (dotyczący złoża węgla brunatnego „Złoczew”) oraz 10 dodatków do pzz, dotyczących złóż węgla brunatnego: „Bełchatów – Pole Bełchatów”, „Bełchatów – Pole Szczerców”, „Turów”, „Drzewce”, „Pątnów IV” i „Adamów”.

Minister, na podstawie art. 107 ust. 2a pgg, przedłożył do zaopiniowania właściwemu organowi nadzoru górniczego jeden dodatek do pzz, tj. dodatek nr 3 do pzz dla złoża „Bełchatów-Pole Szczerców”. Szczegółowe badanie procedowania przez organ koncesyjny tego dodatku wykazało, że:

- pismem z 21 listopada 2024 r.⁷⁴ PGE GiEK S.A. przekazało ww. dodatek, na podstawie art. 107 ust. 1 i 2 pgg, wraz z informacją, że celem dodatku nr 3 do pzz jest aktualizacja zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych wg stanu na 31 grudnia 2023 r., ujęte w nim zmiany „nie sprzeciwiają się warunkom określonym w koncesji na wydobywanie kopalin ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców” (...) zaproponowane zmiany nie dotyczą ustalonych granic obszaru i terenu górniczego.”;

⁷² Pismo z 6 listopada 2017 r. znak: DOOŚ.DSI.4235.6.2017.

⁷³ Znak: DKN.IV.4631.121.2017.

⁷⁴ Data wpływu do MKiŚ – 22 listopada 2024 r.

- pismem z 26 listopada 2024 r. zastępca dyrektora Departamentu Geologii⁷⁵ przesłała dodatek nr 3 do pzz do zaopiniowania przez dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego⁷⁶ w Kielcach;
- dyrektor OUG w Kielcach wydał postanowienie (z 12 grudnia 2024 r. znak: KIE.5400.2.2024.KSL), w którym negatywnie zaopiniował przedmiotowy dodatek nr 3 do pzz wskazując, że nie spełnia on wymagań określonych przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz z uwagi na: 1) nieuwzględnienie warunków wynikających z decyzji środowiskowej Wójta Gminy Kleszczów z 16 marca 2012 r. w zakresie wycinki drzew w pkt 4.1 „Miejsce i sposób udostępnienia złoża”, w którym przewidziano roboty przygotowawcze na przedpolu wyrobiska związane m.in. z wycinką lasów; 2) niezaznaczenie na załącznikach graficznych nr 3 i 4 strat pozaeksploatacyjnych, zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz, pomimo że w pkt 9 „Określenie rodzaju i wielkości przewidywanych strat w zasobach przemysłowych” określono części złoża, które zaliczono do strat pozaeksploatacyjnych; 3) niedołączenie do załączników tekstowych niniejszego dodatku decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego z 31 grudnia 2015 r.⁷⁷, która została przywołana w pkt 4.5.2 „Charakterystyka warunków hydrogeologicznych eksploatacji”; w związku z tym należy ujawnić dokumenty wymienione w treści dodatku nr 3 do pzz-u, których treść ma istotne znaczenie dla opracowanego projektu (zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz). Dyrektor OUG w Kielcach przekazał ww. postanowienie również do wiadomości pełnomocnika PGE GiEK S.A. W aktach sprawy nie było informacji nt. odwołania PGE GiEK S.A. od negatywnej opinii dyrektora OUG w Kielcach;
- pismem z 29 stycznia 2025 r. Naczelnik Wydziału Kopalni Stałych w DGL poinformowała PGE GiEK S.A., iż „w związku z upływem ustawowego terminu na zajęcie stanowiska przez organ koncesyjny” zwraca 1 egz. dodatku nr 3 z możliwością realizacji zamierzonych zmian.

(akta kontroli str. 33-54, 1213-1216, 1309-1310)

Organ koncesyjny nie wydał, na podstawie art. 107 ust. 3 pgg, decyzji zabraniającej realizacji dodatku nr 3 do pzz, pomimo że nie odpowiadał on wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz. Ponadto w aktach sprawy nie zamieszczono adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy (o którym mowa w art. 122a k.p.a.), ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 122e k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1251-1254, 1488)

Kontrola P/22/041 – „Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalni stałych i węglowodorów” wykazała, że w latach 2019-2021, w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska

⁷⁵ Dalej: „DGL”

⁷⁶ Dalej: „OUG”.

⁷⁷ znak: RŚVI.7322.1.109.2015.MC.

oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷⁸, Minister wydał 25 decyzji przedłużających koncesje na wydobywanie węgla (w tym trzy na wydobywanie węgla brunatnego), pomimo nieuzyskania przez przedsiębiorców DŚU. W MKiŚ wdrożono tzw. plan naprawczy, pod pojęciem którego zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Minister (w ramach ww. kontroli) należało rozumieć: „[...] działania podejmowane w dialogu z KE, w celu wskazania w koncesjach iż wydobywanie będzie prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach środowiskowych”. W wyniku kontroli nr P/22/041 NIK sformułowała wniosek pokontrolny nr 5: „Zapewnienie uwzględnienia w decyzjach koncesyjnych wydanych w związku z art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j-l uoos wymogu prowadzenia działalności wydobywczej zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”. Niniejsza kontrola wykazała, że nie podjęto działań w celu uzyskania DŚU dla przedsięwzięć realizowanych na podstawie koncesji nr 69/94 Adamów, nr 22/98 Drzewce, nr 165/94 Pątnów IV ponieważ, jak wyjaśniła Minister „(...) zakończono eksploatację we wszystkich wskazanych odkrywkach.”. Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „Aktualnie żadna z odkrywek nie prowadzi wydobywania: KWB Adamów (koncesja nr 69/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Adamów”) zakończenie eksploatacji nastąpiło 17 lutego 2021 r., KWB Konin O. Drzewce (koncesja nr 22/98 na wydobywanie węgla brunatnego oraz kopalin towarzyszących ze złoża „Drzewce”) zakończenie eksploatacji nastąpiło 8 sierpnia 2022 r.; KWB Konin O. Jóźwin (koncesja nr 165/94 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Pątnów IV”) zakończenie eksploatacji nastąpiło 16 czerwca 2023 r. Wszystkie ww. zakłady górnicze posiadają decyzje zatwierdzające plany ruchu likwidowanego zakładu górniczego (...)”. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Naczelnik Wydziału Kopalin Stałych w DGL: „Ogłoszona w 2020 r. strategia ZE PAK (kopalnia węgla brunatnego) przewidywała całkowitą rezygnację z wydobywania węgla brunatnego oraz wygaszenie elektrowni wykorzystujących ten surowiec do produkcji energii elektrycznej i ciepłej do 2030 roku. Niezależnie od wyznaczonej daty, zasoby węgla brunatnego dostępne w konińskich odkrywkach ulegają wyczerpaniu. Ostatnią funkcjonującą odkrywką KWB Konin jest kopalnia Tomisławice. Odkrywki Adamów, Jóźwin i Drzewce zakończyły już wydobywanie kopalin. Głównym celem przedłużenia koncesji dla odkrywek Jóźwin, Drzewce i Adamów było sczerpanie kończących się zasobów w złożach.”. Ponadto wyjaśniła ona, że: „(...) w zakresie ustaleń z Komisją Europejską kwestii 3 koncesji na wydobywanie węgla brunatnego, sam fakt, że po przyjęciu przez KE protokołu po spotkaniu 28.10.2021 r., nie zadawano Polsce pytań w tym zakresie, świadczy o zrozumieniu i zaakceptowaniu przez nich faktu, że kopalnie te nie będą starały się o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ponieważ zakończyły eksploatację.”. GGK również wyjaśnił, że pozyskiwanie DŚU dla trzech ww. koncesji jest aktualnie bezcelowe i dodał, że: „Należy przede wszystkim wskazać, że o zakresie obowiązków, w tym tych związanych z wpływem na środowisko, dotyczących likwidacji zakładu górniczego, rozstrzyga plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego, a zatem decyzja organu nadzoru górniczego. Dlatego też prowadzenie likwidacji zakładu górniczego w tym przypadku nie musi opierać się na warunkach wydanej decyzji środowiskowej, a jedynie bazować na planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego. (...) KE przyjęła wyjaśnienia odnośnie tych trzech koncesji i nie zadawała pytań w tym zakresie, co w mojej ocenie jest jednoznaczne z tym, że zaakceptowała takie podejście.”. GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r. w sprawie zasadności

⁷⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm., dalej: „uoos”.

ubiegania się o DŚU dla trzech koncesji na wydobywanie węgla brunatnego zeznał, że: „Nie jest zasadne ubieganie się o DŚU. Ubieganie się o DŚU byłoby nieracjonalne ponieważ w planie likwidacji zakładu górniczego uwzględniane są wszystkie wymogi środowiskowe (wymogi te są bardziej rygorystyczne). KE była na pewno poinformowana o tym i z tego co pamiętam zadawała pytanie o te koncesje. KE nie podejmowała już dalej tego tematu (wg stanu na 2023 r.)”. Minister wyjaśniła, że: „dla mnie udzielanie koncesji bez DŚU nie jest możliwe i nie powinno mieć miejsca. [...] Na pewno nie będziemy rozpoczynać postępowania o koncesję bez DŚU.”.

(akta kontroli str. 839-852)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister wydał decyzje o przedłużeniu terminu obowiązywania koncesji nr 22/98 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Drzewce” (decyzja⁷⁹ z 14 lipca 2020 r. na podstawie wniosku z 28 listopada 2019 r.); nr 165/94 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Pątnów IV” (decyzja⁸⁰ z 27 lipca 2020 r. na podstawie wniosku z 28 listopada 2019 r.); nr 69/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Adamów” (decyzja⁸¹ z 28 lutego 2020 r. na podstawie wniosku z 10 maja 2019 r.) na podstawie wniosków, w których nie określono ujemnych wpływów zamierzonej działalności na środowisko (w tym na wody podziemne i powierzchniowe) oraz sposobów przeciwdziałania tym ujemnym wpływom, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 6 pgg, w zw. z art. 34 ust. 1a pgg i w zw. z art. 64 § 2 k.p.a.

Stosownie do art. 24 ust. 1 pkt 6 pgg we wniosku o udzielenie koncesji należy określić sposób przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko, a zgodnie z art. 34 ust. 1a pgg do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu. W każdym z ww. wniosków wskazano jedynie, że: [...] *sposoby przeciwdziałania ujemnym wpływom na środowisko wynikają z posiadanych decyzji administracyjnych, w tym pozwoleń wodnoprawnych i decyzji rekultywacyjnych dla odkrywki [...]*, które załączono do każdego z wniosków. Pomimo powyższych braków w złożonych wnioskach organ wydał decyzje o przedłużeniu terminu obowiązywania koncesji.

(akta kontroli str. 862-883, 1211-1212, 1263-1272, 1275-1288, 1291-1301)

Dyrektor DGL wyjaśnił, że wszystkie powyższe wymagania zostały zawarte we wnioskach o zmianę koncesji z 10 maja 2019 r. i 28 listopada 2019 r., w związku z czym nie było zasadne występowanie o uzupełnienie braków. Natomiast były GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 do 12 grudnia 2023 r. zeznał: „Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Osoba prowadząca sprawę mogła być w stałym kontakcie z przedsiębiorcą i być może czekała na uzupełnienie wniosku.”.

(akta kontroli str. 862-872)

⁷⁹ Decyzja Ministra Środowiska znak: DGK-VI.4770.49.2019.MN.8.

⁸⁰ Decyzja Ministra Środowiska znak: DGK-VI.4770.50.2019.MN.9.

⁸¹ Decyzja Ministra Klimatu znak: DGK-VI.4770.14.2019.MN.10.

NIK zauważa, że wbrew twierdzeniu dyrektora DGL wnioski nie spełniały wszystkich wymogów zawartych w pgg, ponieważ nie skonkretyzowano w nich ujemnych wpływów zamierzonej działalności na środowisko (w tym na wody podziemne i powierzchniowe) oraz sposobów przeciwdziałania tym ujemnym wpływom. W ocenie NIK za wypełnienie wymogu z art. 24 ust. 1 pkt 6 pgg nie można uznać samego odesłania do decyzji załączonych do wniosku. Z przywołanego przepisu wprost wynika obowiązek wnioskodawcy do określenia sposobu przeciwdziałania ujemnym wpływom zamierzonej działalności na środowisko. Tym samym zdaniem NIK organ koncesyjny winien był wezwać do uzupełnienia wniosków w ww. zakresie. Wydanie decyzji na podstawie niekompletnych wniosków stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 pkt 6 pgg, w zw. z art. 34 ust. 1a pgg i w zw. z art. 64 § 2 k.p.a.

2. Minister przez trzy lata i ponad trzy miesiące nie zakończył postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Złoczew”, pomimo uchylenia 24 września 2021 r. przez Generalnego Dyrektora DŚU dla tego przedsięwzięcia, co było nierzetelne.

PGE GiEK S.A. złożyła (8 listopada 2018 r.) wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Złoczew”, który 21 marca 2019 r. uzupełniła (o decyzję Regionalnego Dyrektora w Łodzi nr 19/2018 z 28 marca 2018 r. ustalającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego ze złoża „Złoczew””. Jednak Generalny Dyrektor 24 września 2021 r. uchylił ww. DŚU i odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia. Minister postanowieniem z 16 lutego 2022 r. zawiesił z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego dotyczącego kwestii uzgodnienia przez Burmistrza Miasta Złoczew koncesji na wydobywanie węgla brunatnego oraz kwestii DŚU dla tego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania Minister wskazał fakt uchylenia DŚU przez Generalnego Dyrektora oraz, że „de facto przesądza to o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach.”. Minister, po podjęciu postępowania w sprawie (1 sierpnia 2024 r.), wydał decyzję odmawiającą udzielenia koncesji na ww. przedsięwzięcie dopiero 7 stycznia 2025 r., tj. po upływie trzech lat i ponad trzech miesięcy od uchylenia przez Generalnego Dyrektora decyzji Regionalnego Dyrektora w Łodzi z 28 marca 2018 r.

Prowadzenie postępowania o udzielenie koncesji po ostatecznym uchyleniu DŚU, było nierzetelne ponieważ po uchyleniu przez Generalnego Dyrektora ww. DŚU i odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia brak było podstaw do dalszych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1211-1212, 1305-1308)

GGK w odniesieniu do uchylenia DŚU przez Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że w jego ocenie „[...] w 2021 r. po wydaniu decyzji przez GDOŚ postępowanie koncesyjne powinno zostać umorzone i była do tego podstawa formalna.”

(akta kontroli str. 839-852)

Obecna Minister wyjaśniła, że z uwagi na uchylenie DŚU zawieszono postępowanie na 3 lata, a nowe kierownictwo DGL oraz GGK po zapoznaniu się z całością dokumentacji podjęło decyzję o wydaniu decyzji odmawiającej udzielenia koncesji w styczniu 2025 r.

(akta kontroli str. 810-825)

GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r. zeznał, że nie pamięta na tyle dobrze tej sprawy, aby móc udzielić wiążącej odpowiedzi.

(akta kontroli str. 1335-1353)

GGK w okresie od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. zeznał m.in., że postępowania prowadzi właściwy departament, który przedkłada GGK gotowy projekt decyzji. Stwierdził ponadto, że nie omawiał z kierownictwem DGK spraw bieżących postępowań, a jedynie sprawy o charakterze strategicznym.

(akta kontroli str. 827-836)

Zdaniem NIK organ koncesyjny prowadząc postępowanie, pomimo uchylenia przez Generalnego Dyrektora DŚU postąpił nierzetelnie. Po uchyleniu tej DŚU i odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla omawianego przedsięwzięcia Minister powinien niezwłocznie zakończyć postępowanie w przedmiocie udzielenia koncesji. NIK zauważa, że niecelowym było zawieszanie przez Ministra postępowania w sprawie już po ostatecznym uchyleniu DŚU. W uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania sam organ wskazał, że uchylenie przez Generalnego Dyrektora DŚU „de facto przesądza [...] o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach.”.

3. Minister, decyzją z 27 kwietnia 2018 r., przedłużył obowiązywanie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r., tj. na okres o sześć lat dłuższy niż określony w DŚU termin wydobywania z tego złoża, co było niezgodnie z art. 86 pkt 2 uoos, stanowiącym że DŚU wiąże organy wydające m.in. koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż.

(akta kontroli str. 1211-1212, 1303-1304)

Minister przedłużył termin obowiązywania koncesji nr 129/94 z 8 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r., tj. zgodnie z wnioskiem PGE GiEK S.A. (z 14 grudnia 2017 r.), pomimo że w załączniku⁸² do DŚU dla przedsięwzięcia pn. „Zakład Górniczy Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów”⁸³ wydobywanie węgla z tego złoża przewidziano w latach 1981-2020, tj. o sześć lat krócej. Powyższe oznacza, że po 2020 r. warunki określone w DŚU nie uwzględniały wydobywania węgla z tego złoża. Zatem organ koncesyjny przedłużył obowiązywanie koncesji, pomimo że przedsięwzięcie wskazane we wniosku przedsiębiorcy nie było tożsame w zakresie terminu wydobywania z przedsięwzięciem, dla którego pozyskano DŚU, co było niezgodnie z art. 86 pkt

⁸² Charakterystyka planowanego przedsięwzięcia.

⁸³ DŚU Wójta Gminy Kleszczów z 16 marca 2012 r. znak: OŚG.7625/34/10 (ostateczna od 30 kwietnia 2012 r.), załączona do wniosku o wydanie koncesji.

2 uooś, stanowiącym że DŚU wiąże organy wydające m.in. koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż.

Dyrektor DGL wyjaśnił m.in., że DŚU w sentencji nie określa końcowego terminu realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, w związku z tym traktowana jest jako bezterminowa.

(akta kontroli str. 862-872)

GGK w okresie od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. zeznał m.in., że podpisał tę decyzję, gdyż jej projekt został wcześniej zaakceptowany przez dyrektora DGK oraz pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 827-836)

Zdaniem NIK organ wydając decyzję o przedłużeniu koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r. zezwolił na realizację przedsięwzięcia poza okresem przewidzianym w DŚU dla tego przedsięwzięcia pomimo że stosownie do art. 86 pkt 2 uooś był związany postanowieniami DŚU. Wskazać należy, że charakterystyka przedsięwzięcia stanowiąca załącznik do DŚU jest elementem decyzji, sporządzanym przez organ środowiskowy i jej treść jest tak samo wiążąca jak treść samej decyzji.

4. „Kierownictwo Ministerstwa Środowiska”, sprawujące swoje funkcje w okresie od 2017 r. do 2019 r., wydało bez podstawy prawnej polecenie służbowe Generalnemu Dyrektorowi dotyczące zmiany przygotowanego projektu rozstrzygnięcia z utrzymania w mocy decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki Ościśłowo” na jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (Regionalnemu Dyrektorowi w Poznaniu).

Z notatek, które wpłynęły w 2018 r. do sekretariatu sekretarza stanu w MŚ oraz do Gabinetu Politycznego Ministra w 2019 r., jednoznacznie wynikało, że w ocenie Generalnego Dyrektora decyzja Regionalnego Dyrektora w Poznaniu z 10 marca 2017 r. odmawiająca określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki „Ościśłowo” jest prawidłowa i w związku z tym opracował projekt decyzji utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.). Jednak na polecenie służbowe ówczesnego „kierownictwa resortu środowiska” przygotowano projekt decyzji uchylającej decyzję Regionalnego Dyrektora w Poznaniu z 10 marca 2017 r. i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 k.p.a.), która następnie została wydana przez Generalnego Dyrektora 30 listopada 2017 r. Podkreślenia wymaga, że w przekazanych Ministrowi notatkach jednoznacznie wskazano, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy uzasadniał utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

(akta kontroli str. 1355-1367)

Zgodnie z art. 121 ust. 1 uooś Generalny Dyrektor jest centralnym organem administracji rządowej. Natomiast zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. w postępowaniach przed organami administracji publicznej należących

do właściwości tych organów w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco pod pojęciem „ministra” rozumie się również kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Oznacza to, że w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco Generalny Dyrektor ma status „ministra”, a zatem w trybie administracyjnym nie ma nad tym organem innego organu nadrzędnego. Ponadto zgodnie z art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁸⁴ wydawane przez Ministra wytyczne i polecenia nie mogły dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Dlatego też ani Minister, ani żaden członek „kierownictwa Ministerstwa Środowiska” nie był uprawniony do wydawania poleceń i ingerowania w prowadzone przez Generalnego Dyrektora postępowanie oraz wydane w ramach tego postępowania rozstrzygnięcie administracyjne.

Minister wyjaśniła, że „w zasobach Ministerstwa Klimatu i Środowiska nie odnaleziono wskazanych notatek ani innych dokumentów, które mogłyby świadczyć o podejmowanych działaniach w przedmiotowej sprawie. Z dostępnych informacji wynika, że notatki zostały przekazane w formie papierowej bezpośrednio do Biura Ministra oraz Gabinetu Politycznego, z pominięciem kancelarii ogólnej. Na pieczęciach ekspedycyjnych nie umieszczono numerów rejestrów, co uniemożliwia ich identyfikację i odnalezienie w systemie kancelaryjnym. Dodatkowo, dokumenty te nie zawierają podsumowania ani wniosku skierowanego do Ministra, jak również brak w nich informacji o ewentualnej decyzji podjętej przez Ministra. Ponadto wskazano, że funkcję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska pełni inna osoba niż w latach 2017-2018, zmieniło się również kierownictwo MKiŚ. W stosunku do opisywanego postępowania ustalono, że PAK Kopalnia Węgla Brunatnego Konin S.A. wycofała wniesione odwołania, a Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska umorzył w dniu 29 stycznia 2021 r. postępowanie odwoławcze od decyzji RDOŚ w Poznaniu z 10 marca 2017 r. Należy podkreślić, że obecnie członkowie kierownictwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska nie wydają poleceń co do rozstrzygnięcia postępowania administracyjnego prowadzonego przez jakiegokolwiek organy podległe lub nadzorowane, w tym GDOŚ. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jak i pracownicy GDOŚ, są zobowiązani do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że postępowania administracyjne powinny być prowadzone w sposób samodzielny i niezależny przez uprawniony do tego organ. Zgodnie z art. 34a ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, wydawane przez ministra wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.”.

GKP (w okresie od 19 listopada 2015 r. do 28 lutego 2018 r.) wyjaśnił, że jego wiedza na temat przedsięwzięcia „Wydobycie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących z Odkrywki „Ościsłowo”” miała charakter ogólny. Posiadane informacje dotyczyły formalnych aspektów postępowania, takich jak jego etap,

⁸⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 780.

liczba złożonych odwołań czy wezwań kierowanych do inwestora o uzupełnienie materiału dowodowego. Pismo z dnia 6 listopada 2017 r., które podpisał z upoważnienia Ministra Środowiska, stanowiło najprawdopodobniej materiał przygotowany na wspomniane posiedzenie komisji. Wskazał również, że nie uzyskał żadnych informacji ani wiedzy na temat polecenia służbowego, które miałyby zostać wydane ówczesnemu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska przez któregośkolwiek z członków „kierownictwa Ministerstwa Środowiska”, a które dotyczyłoby sposobu rozstrzygnięcia w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia Odkrywka Ościśłowo. W szczególności, w podanym okresie, nie wydawał takiego polecenia, nie był informowany o jego wydaniu, ani nie posiadał wiedzy, by ktokolwiek inny je wydał.

(akta kontroli str. 909-913)

GGK (w okresie od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.) zeznał, że nie pamięta tej sprawy ze względu na upływ czasu. W szczególności nie pamięta, aby uczestniczył w spotkaniach dotyczących tej kwestii. W kwestii wydania polecenia służbowego zeznał, że nie pamięta wydania takiego polecenia. Stwierdził jednak, że nie było to możliwe, gdyż Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest niezależnym organem. W kwestii notatki do Ministra zeznał, że „nie kojarzy tej notatki” oraz „nie przypominam sobie żeby ta notatka do mnie trafiła”.

(akta kontroli str. 827-836)

5. Minister prowadził postępowania o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 22/98⁸⁵, nr 165/94⁸⁶ i nr 69/94⁸⁷ przewlekłe, tj. z naruszeniem art. 35 § 3 k.p.a. nie informując wnioskodawców o niezakończonym w terminie, co było niegodne z art. 36 § 1 k.p.a.

W postępowaniach o przedłużenie terminu obowiązywania koncesji nr 22/98 „Drzewce”, nr 69/94 „Adamów” i nr 165/94 „Pątnów IV” przekroczenie miesięcznego terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 § 3 k.p.a. wyniosło odpowiednio 54, 57 i 67 dni, z uwzględnieniem ustawowego wyłączenia biegu terminów.

(akta kontroli str. 1211-1212, 1263-1272j, 1275-1288h, 1291-1302h)

Dyrektor DGL w wyjaśnieniach wskazał jako przyczynę niezakończonych spraw w terminie m.in. braki kadrowe i obostrzenia w związku z pandemią COVID-19, natomiast jako przyczynę niezawiadomienia wnioskodawców o tym fakcie podał konieczność realizowania bardziej priorytetowych zadań w sytuacji niedoborów kadrowych.

(akta kontroli str. 862-872)

Zdaniem NIK do kierownika jednostki należy dostosowanie struktury organizacyjnej oraz liczby pracowników realizujących poszczególne zadania

⁸⁵ Decyzja Ministra Środowiska z 14 lipca 2020 r., znak: DGK-VI.4770.49.2019.MN.8. wydłużająca okres obowiązywania koncesji do 4 grudnia 2026 r.

⁸⁶ Decyzja Ministra Środowiska z 27 lipca 2020 r., znak: DGK-VI.4770.50.2019.MN.9, wydłużająca okres obowiązywania koncesji do 31 sierpnia 2026 r.

⁸⁷ Decyzja Ministra Klimatu z 28 lutego 2020 r., znak: DGK-VI.4770.14.2019.MN.10, wydłużająca okres obowiązywania koncesji do 15 maja 2026 r.

do zakresu tych zadań. Tym samym w MKiŚ nie zachowano standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸⁸ polegającego na dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki do aktualnych celów i zadań (pkt 3 części II. Standardy kontroli zarządczej, lit. A. Środowisko wewnętrzne).

Podkreślenia wymaga, że przekroczenia terminów załatwienia spraw w ww. postępowaniach zostały wyliczone z uwzględnieniem okresu zawieszenia biegu terminów w postępowaniach administracyjnych wynikającego z art. 15 zzz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸⁹.

6. Minister nie wydał, na podstawie art. 107 ust. 3 pgg, decyzji zabraniającej realizacji dodatku nr 3 do pzz-u dla złoża „Bełchatów-Pole Szczerców”⁹⁰, pomimo że dodatek ten nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz. Ponadto w aktach sprawy nie zamieszczono adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy (o którym mowa w art. 122a k.p.a.), ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 122e k.p.a.

Przedmiotowy dodatek był niezgodny z § 2 ust. 2 pkt 14 oraz § 2 ust. 3 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz z uwagi na: niezłączenie dokumentu, na który powołano się w części pzz-u pn. „Charakterystyka warunków hydrogeologicznych eksploatacji”, niezaznaczenie na załącznikach graficznych nr 3 i 4 strat pozaeksploatacyjnych, nieuzupełnienie o warunki wynikające z decyzji środowiskowej Wójta Gminy Kleszczów z 16 marca 2012 r. w zakresie wycinki drzew. Na powyższe niezgodności z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz wskazał także dyrektor OUG w Kielcach w postanowieniu z 12 grudnia 2024 r.⁹¹, w którym negatywnie zaopiniował przedmiotowy dodatek nr 3 do pzz-u. Organ koncesyjny nie wydał, na podstawie art. 107 ust. 3 pgg, decyzji zabraniającej realizacji tego dodatku. Po upływie określonego w art. 107 ust. 2 pgg terminu 60 dni na zajęcie stanowiska przez organ koncesyjny Naczelnik Wydziału Kopalin Stałych w DGL poinformowała PGE GiEK S.A., iż „w związku z upływem ustawowego terminu na zajęcie stanowiska przez organ koncesyjny” zwraca 1 egz. dodatku nr 3 z możliwością realizacji zamierzonych zmian.

Naczelnik Wydziału Kopalin Stałych w DGL wyjaśniła m.in., że: „(...) tak naprawdę uwagi zgłoszone przez Dyrektora OUG w Kielcach dotyczyły zasadniczego PZZtu. Jednocześnie nawiązując do Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż (...), pragnę wskazać iż, jak wynika z § 3 dodatek do projektu zagospodarowania złoża powinien spełniać wymagania przewidziane dla projektów zagospodarowania złóż i uwzględniać różnice w stosunku do projektu zagospodarowania złoża. W świetle powyższego w ocenie organu uwagi zgłoszone przez Dyrektora OUG

⁸⁸ Dz. U. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

⁸⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 764.

⁹⁰ PGE GiEK S.A. przekazało dodatek pismem z 21 listopada 2024 r., które wpłynęło do MKiŚ 22 listopada 2024 r.

⁹¹ Znak: KIE.5400.2.2024.KSL

w Kielcach były niezasadne, albowiem nie stanowiły one różnic w stosunku do pierwotnego PZZ.”.

Dyrektor DGL odnosząc się do niewydania, na podstawie art. 107 ust. 3 Pgg, decyzji zabraniającej realizacji dodatku nr 3 do pzz-u wyjaśnił, że: „Art. 107 Pgg określa procedurę zmiany projektu zagospodarowania złoża. To organ koncesyjny, a nie organ nadzoru górniczego jest odpowiedzialny za jej przeprowadzenie. W związku z czym ostateczna ocena czy dodatek do projektu zagospodarowania złoża spełnia wymagania formalno-prawne czy też należy zakazać jego realizacji należy do organu koncesyjnego. Opinia organu górniczego jest wymagana przepisami prawa, ale nie jest wiążąca dla organu koncesyjnego. Organ w toku postępowania przeanalizował zastrzeżenia zgłoszone przez organ nadzoru górniczego i uznał, że nie stanowią one przeszkody w dalszym procedowaniu dodatku do projektu zagospodarowania złoża. Dlatego też po analizie zarówno opinii organu nadzoru jak treści dodatku do projektu zagospodarowania organ uznał, że przedłożony dodatek spełnia wymagania formalno-prawne wynikające z obowiązujących przepisów w tym zakresie i nie wydał decyzji zabraniającej jego realizacji w terminie 60 dni od przedłożenia dodatku przez przedsiębiorcę. W związku z czym po upływie tego terminu zmiany wynikające z dodatku do projektu zagospodarowania złoża mogły zostać zrealizowane przez przedsiębiorcę.”;

(akta kontroli str. 1240-1254)

Ponadto w DGL nie sporządzono dokumentu (w postaci np. notatki służbowej) wskazującego na jakiej podstawie stwierdzono, że ww. dodatek nr 3 do pzz-u odpowiada wymaganiom prawa i nie ma podstaw do wydania, na podstawie art. 107 ust. 3 pgg, decyzji zakazującej jego realizacji przed upływem 60 dni od dnia jego doręczenia organowi koncesyjnemu i w konsekwencji pozostawia się sprawę do milczącej zgody (o której mowa w art. 122a k.p.a.), jak również wskazującego osobę, która podjęła decyzję o milczącym załatwieniu sprawy (wraz ze stwierdzeniem czy posiadała stosowne pełnomocnictwo wydane przez organ koncesyjny).

Naczelnik Wydziału Kopalin Stałych w DGL wyjaśniła, że: „Organ koncesyjny nie ma obowiązku dokumentowania przeprowadzonej analizy dokumentacji złożonej przez przedsiębiorcę. Każdy pracownik wykonuje zadania wskazane w opisie stanowiska pracy (OSP). Jednym z głównym zadań pracowników w Wydziale Kopalin Stałych jest analiza projektów zagospodarowania złóż oraz dodatków do projektów zagospodarowania złóż. Pracownik odpowiedzialny za przedmiotową sprawę dokonał szczegółowej analizy dodatku nr 3 do pzz, zweryfikował załączone do niego mapy i inne dokumenty. Po wpłynięciu do organu koncesyjnego postanowienia Dyrektora OUG w Kielcach, co nastąpiło 12 grudnia 2024 r., merytorysta sprawdził podstawy prawne, na które powołał się Dyrektor OUG w swoim postanowieniu oraz zweryfikował, że dokumenty wskazane w postanowieniu znajdują się w posiadaniu organu koncesyjnego. Po zebraniu tych informacji poprosił o spotkanie ze mną oraz radcą prawnym w przedmiotowej sprawie. Spotkanie to odbyło się 19 grudnia 2024 r. (w załączeniu wyciąg z kalendarza spotkań w MS Teams) w formie online. Po przedstawieniu przez merytorystę sprawy, przeprowadziliśmy rozmowę co do zasadności wskazań Dyrektora OUG i ewentualnego wezwania przedsiębiorcy o uzupełnienie dodatku nr 3 do pzz. Radca prawny podniósł, że zgodnie z przepisami prawa postanowienie

opiniujące nie jest wiążące dla organu, a także organ administracji publicznej nie powinien wzywać strony do przedłożenia dokumentów, które sam posiada lub które znajdują się w jego aktach z wcześniejszych etapów postępowania bądź innych spraw dotyczących tego samego przedsiębiorcy, a wymóg ponownego przedkładania znanych już organowi dokumentów nie służy ani sprawności postępowania, ani realizacji jego celów i narusza przy tym zasady wynikające z art. 7 i art. 8 k.p.a. Sprawę tą zreferowano również Dyrekcji DGL, która zdecydowała o nie wzywaniu przedsiębiorcy do uzupełnień, a tym samym do nie wydawania decyzji o sprzeciwie co do realizacji przez PGE GiEK SA dodatku nr 3 do pzz. Z rozmów tych nie sporządzano notatek.”.

Dyrektor DGL wyjaśnił, że to zastępca dyrektora DGL podjęła decyzję o milczącym załatwieniu sprawy dot. dodatku nr 3 do pzz-u „Bełchatów-Pole Szczerców” na podstawie udzielonego jej przez Minister pełnomocnictwa⁹².

Nieustanowienie w DGL zasad/trybu dokumentowania czynności związanych z milczącym załatwianiem spraw znajdujących się w DGL, w tym spraw związanych ze zmianą pzz, o której mowa w art. 107 ust. 3 Pgg dyrektor DGL wyjaśnił „niezidentyfikowaniem takiej potrzeby”.

W kwestii zasadności wprowadzenia obowiązku sporządzania dokumentu (w postaci np. notatki służbowej) zawierającego informację na jakiej podstawie zdecydowano o zgodności z przepisami prawa projektu dodatku do pzz i w konsekwencji podjęto decyzję o pozostawieniu sprawy do milczącej zgody, dopuszczając tym samym do realizacji dodatku do pzz dyrektor DGL wyjaśnił, że: „Zagadnienie to zostanie przeanalizowane i jeśli uznam, że wspomniana notatka podsumowująca wykonane czynności w sprawie byłaby zasadna to podejmę taką decyzję.”.

GGK wyjaśnił, że: „[...] Dyrekcja DGL posiada pełnomocnictwa do czynności określonych w ustawach m.in. Pgg i k.p.a. w tym również do czynności określonych w art. 107 Pgg. Muszę tu zaznaczyć także, że sama instytucja „milczącego załatwienia sprawy” ma na celu przede wszystkim uproszczenie procedur i przyspieszenie postępowania. Nie dostrzegam nieprawidłowości w działaniach DGL. Obieg dokumentacji i określenie zadań wykonywanych przez pracowników i kierownictwo komórek organizacyjnych MKiŚ wynika z zasad funkcjonowania organu administracji publicznej i w pełni możliwe jest zidentyfikowanie osoby, która podejmuje dane czynności.”.

Minister wyjaśniła, że nie posiada wiedzy, że w DGL nie dokumentuje się czynności związanych z milczącym załatwianiem spraw związanych ze zmianą pzz-u i wskazała, że „kontrola tego procesu należy do zadań GGK.”.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień GGK, że możliwe jest zidentyfikowanie osoby, która podjęła decyzję o milczącym załatwieniu sprawy, w sytuacji gdy w aktach sprawy nie jest umieszczane upoważnienie takiej osoby ani dowód (w postaci np. notatki służbowej) potwierdzający dokonanie przez pracowników DGL analizy przedłożonego dodatku do pzz oraz innych dokumentów

⁹² Pełnomocnictwo Minister Klimatu i Środowiska dla nr DNGS-WOP.013.11.2024.MG z 22 marca 2024 r. dla zastępcy dyrektora DGL m.in. do prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym wydawania postanowień i decyzji administracyjnych min. w sprawie zakazu realizacji dodatku do projektu zagospodarowania złoża na podstawie art. 107 ust. 3 Pgg.

wydanych/zgromadzonych w sprawie i wskazujących na istnienie przesłanek pozwalających na zatwierdzenie tego dodatku w formie milczącego załatwienia sprawy, zgodnie z art. 122a k.p.a. Ponadto należy mieć na uwadze, że wprowadzenie instytucji „milczącego załatwienia sprawy” ma na celu uproszczenie procedur i przyspieszenie postępowania, to jednak strona może złożyć wniosek o wydanie przez organ zaświadczenia potwierdzającego milczące załatwienie sprawy (na podstawie art. 122f § 1 k.p.a.), a jednym z elementów takiego zaświadczenia winna być treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco oraz data milczącego załatwienia sprawy (art. 122f § 3 pkt 4 i 5 k.p.a.). W ocenie NIK niezamieszczenie w aktach sprawy adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej było niezgodne z art. 122e k.p.a. Ponadto odnosząc się do argumentu Naczelnik Wydziału Kopalni Stałych w DGL, że organ koncesyjny nie ma obowiązku dokumentowania przeprowadzonej analizy dokumentacji złożonej przez przedsiębiorcę NIK wskazuje również na zasadę pisemności postępowania określoną w art. 14 ust. 1a k.p.a., zgodnie z którą sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

OCENA CZĄSTKOWA

„Kierownictwo Ministerstwa Środowiska”, sprawujące swoje funkcje w okresie od 2017 r. do 2019 r., wydało bez podstawy prawnej polecenie służbowe Generalnemu Dyrektorowi dotyczące zmiany przygotowanego projektu rozstrzygnięcia z utrzymania w mocy decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn. „Wydobycie węgla brunatnego i kopalni towarzyszących z Odkrywki Ościszów” na jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Ponadto w każdym z objętych szczegółowym badaniem postępowań stwierdzono stany nieprawidłowe polegające na:

- wydaniu trzech decyzji przedłużających termin obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalni towarzyszących na podstawie wniosków, w których nie określono ujemnych wpływów zamierzonej działalności na środowisko (w tym na wody podziemne i powierzchniowe) oraz sposobów przeciwdziałania tym ujemnym wpływom, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 6 pgg, w zw. z art. 34 ust. 1a pgg i w zw. z art. 64 § 2 k.p.a.;
- prowadzeniu postępowań o przedłużenie terminu obowiązywania trzech koncesji przewlekłe, tj. z naruszeniem art. 35 § 3 k.p.a., a ponadto Minister nie informował wnioskodawców o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 k.p.a.;
- niezakończeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalni towarzyszących ze złoża „Złoczew”, pomimo uchylenia DŚU dla tego przedsięwzięcia;
- przedłużeniu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalni towarzyszących ze złoża „Bełchatów – Pole Bełchatów” do 31 grudnia 2026 r., tj. na okres o sześć lat dłuższy niż przewidziany w DŚU termin wydobywania z tego złoża, co było niezgodne z art. 86 pkt 2 uoos,

stanowiącym że DŚU wiąże organy wydające m.in. koncesje na wydobywanie kopalin ze złóż.

Minister nie wydał, na podstawie art. 107 ust. 3 pgg, decyzji zabraniającej realizacji dodatku nr 3 do pzz-u dla złoża „Bełchatów-Pole Szczerców”, pomimo że dodatek ten nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących pzz. Ponadto w aktach sprawy nie zamieszczono adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 122e k.p.a. Minister prawidłowo przekazywał projekty decyzji o przedłużeniu koncesji do właściwych organów, zawarł umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego oraz prawidłowo zatwierdził dokumentację hydrogeologiczną określającą warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców”.

OBSZAR 2. Monitorowanie wykonania obowiązków na rzecz ograniczania negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji na wody podziemne i powierzchniowe

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z prowadzeniem spraw o udzielenie koncesji i ustanowienie użytkowania górniczego oraz monitorowaniem warunków udzielonych koncesji, zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa, zostały przypisane do zakresu działania DGK⁹³, a następnie (od 11 marca 2024 r.) do DGL⁹⁴. Obowiązek przeprowadzania kontroli działalności prowadzonej na podstawie przepisów pgg wprowadzono do zakresu działania DGL na podstawie § 15 pkt 5 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, obowiązującego od 7 lipca 2024 r.⁹⁵

(akta kontroli str. 33-54, 143-148)

W ramach DGK monitorowanie warunków wydanych koncesji do 1 marca 2021 r. należało do zadań Wydziału Hydrogeologii i Geologii Inżynierskiej, Wydziału Węglowodorów, Wydziału Kopalin Stałych⁹⁶, następnie od 2 marca 2021 r. do 28 grudnia 2021 r. do zadań Wydziału Hydrogeologii, Geologii

⁹³ § 11 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska nadanego zarządzeniem Ministra Środowiska z 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 41 ze zm.); § 17 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska nadanego zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 4 ze zm.); § 14 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska nadanego zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10 ze zm.).

⁹⁴ § 15 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska nadanego zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14).

⁹⁵ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Klimatu i Środowiska nadany zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 43 ze zm.).

⁹⁶ § 11 pkt 7, § 13 pkt 9, § 15 pkt 6 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzonego 20 lipca 2016 r.; § 6 pkt 8, § 8 pkt 8, § 10 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzonego 5 października 2020 r.

Inżynierskiej i Geotermii, Wydziału Kopalin Stałych, Wydziału Węglowodorów⁹⁷, a od 29 grudnia 2021 r. do 6 maja 2024 r. do zadań Wydziału Koncesji Geologicznych I, Wydziału Koncesji Geologicznych II⁹⁸. Od 7 maja 2024 r. monitorowanie warunków wydanych koncesji znajdowało się we właściwości Wydziału Kopalin Stałych i Wydziału Węglowodorów DGL⁹⁹.

Obowiązek przeprowadzania kontroli działalności prowadzonej na podstawie przepisów pgg wprowadzono do właściwości wszystkich komórek organizacyjnych DGK od 1 czerwca 2023 r. na podstawie § 9 pkt 3 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego¹⁰⁰. Następnie od 7 maja 2024 r. przeprowadzanie kontroli przypisano do zadań Wydziału Dokumentacji Złóż Kopalin, Wydziału Hydrogeologii i Geologii Inżynierskiej, Wydziału Kopalin Stałych oraz Wydziału Węglowodorów DGL¹⁰¹.

(akta kontroli str. 46-54, 143-148)

Zasady monitoringu wykonywania działalności regulowanej pgg określono w Założeniach do procedury monitoringu z 21 grudnia 2020 r., zaakceptowanych (23 grudnia 2020 r.) przez GGK¹⁰². Uprzednio (tj. od 1 stycznia 2018 r. do 22 grudnia 2020 r.) w Ministerstwie nie ustalono regulacji wewnętrznych dotyczących monitorowania udzielonych koncesji, co stwierdzono w trakcie kontroli NIK P/22/041 *Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów*. W Założeniach do procedury monitoringu wskazano, iż ma ona na celu ujednolicenie monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą pgg i obejmuje monitoring koncesji¹⁰³, projektów robót geologicznych, decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, umów użytkowania górniczego, umów o korzystanie z informacji geologicznej oraz opłat eksploatacyjnych. Monitoring koncesji, zgodnie z Założeniami do procedury monitoringu, uwzględnia m.in. przedmiot monitoringu (ze wskazaniem dokumentów podlegających monitorowaniu i podstawy prawnej określonej w pgg) oraz procedurę monitoringu określającą m.in. narzędzia monitoringu, jego częstotliwość i schemat procedury monitoringu w przypadku gdy przedsiębiorca narusza

⁹⁷ § 10 pkt 8, § 12 pkt 8, § 13 pkt 10 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzonego 2 marca 2021 r.

⁹⁸ § 12 pkt 18, § 12 pkt 19, § 13 pkt 7, § 13 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzonego 29 grudnia 2021 r.; § 12 pkt 18, § 12 pkt 19, § 13 pkt 7, § 13 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzonego 1 czerwca 2023 r.

⁹⁹ § 13 pkt 3, § 13 pkt 9, § 18 pkt 7, § 18 pkt 15 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii zatwierdzonego 7 maja 2024 r.; § 13 pkt 3, § 13 pkt 9, § 18 pkt 8, § 18 pkt 16 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Geologii zatwierdzonego 2 stycznia 2025 r.

¹⁰⁰ § 9 pkt 3 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzonego dnia 1 czerwca 2023 r.

¹⁰¹ § 10 pkt 7, § 11 pkt 9, § 13 pkt 12, § 18 pkt 18 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Geologii zatwierdzonego 7 maja 2024 r.; § 10 pkt 7, § 11 pkt 9, § 13 pkt 12, § 18 pkt 19 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Geologii zatwierdzonego 2 stycznia 2025 r.

¹⁰² Pełniącego funkcję od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r.

¹⁰³ Na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, na wydobywanie kopalin ze złóż, na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, na podziemne składowanie odpadów, na podziemne składowanie dwutlenku węgla.

wymagania ustawy. W Założeniach do procedury monitoringu nie uwzględniono obowiązku monitoringu zmian zasięgu lejów depresji¹⁰⁴ wywołanych odwadnianiem zakładów górniczych wydobywających węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące na podstawie udzielonych koncesji. Założenia do procedury monitoringu nie zostały zaktualizowane w związku ze zmianą (od 11 marca 2024 r.) departamentu właściwego do monitoringu działalności regulowanej pgg (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 160-169, 630-632)

Dyrektor Generalna MKiŚ wyjaśniła, że w ramach bieżącego monitoringu koncesji, właściwe komórki organizacyjne DGK (a następnie DGL), weryfikowały realizację przez przedsiębiorców zobowiązań wynikających z umów o ustanowienie użytkowania górniczego¹⁰⁵ (w zakresie opłat z części stałej i zmiennej) oraz opłat eksploatacyjnych (wnoszonych na podstawie art. 134 pgg), przedstawianych organowi koncesyjnemu zgodnie z art. 137 pgg w okresach półrocznych.

(akta kontroli str. 33-45)

Informację o działaniach zrealizowanych w ramach monitoringu zawierano w sporządzanych (na potrzeby kierownictwa DGK, a następnie DGL) notatkach służbowych. W wyniku analizy notatek stwierdzono, że komórki organizacyjne DGL nie prowadziły monitoringu koncesji w zakresie określonym w Założeniach do procedury monitoringu. Ponadto w DGL nie monitorowano zobowiązań wynikających z zwartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, pomimo przypisania takiego obowiązku do jego właściwości (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 551-577)

W latach 2018-2022 Minister nie planował i nie prowadził kontroli wypełniania przez przedsiębiorców warunków udzielonych koncesji, co ustalono w trakcie kontroli P/22/041 – *Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów*.

Zasady i tryb przeprowadzania kontroli podmiotów, którym Minister udzielił koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż ustanowiono w Zasadach kontroli, zatwierdzonych 26 lipca 2023 r. przez GGK¹⁰⁶. Zgodnie z § 2 pkt 1 Zasad kontroli w czerwcu i grudniu każdego roku naczelnicy wydziałów wyznaczonych do przeprowadzania kontroli są zobowiązani do opracowania i przedłożenia do akceptacji dyrektora Departamentu lub jego zastępcy harmonogramów kontroli na 6 miesięcy, uwzględniających m.in. zakres kontroli i jej termin. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) opracowano cztery plany kontroli, w których zawarto informację nt. nr koncesji, terminu przeprowadzenia kontroli, wydziału odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie. Informację o przeprowadzonych kontrolach uwzględniano w notatkach służbowych z monitoringu koncesji za rok

¹⁰⁴ Rozumiany jako obniżenie powierzchni zwierciadła wody podziemnej wokół kopalni wywołane jej odwodnieniem (Dowgiałło J., Kleczkowski A., Macioszczyk T., Rózkowski A., (red), Słownik hydrogeologiczny, Warszawa, Państwowy Instytut Geologiczny, 2002).

¹⁰⁵ Zawieranych na podstawie art. 13 pgg.

¹⁰⁶ Pełniący funkcję od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r.

2023 i 2024 (sporządzonych przez pracowników DGL, zaakceptowanych przez Naczelników Wydziałów i Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora DGL).

Zarówno w Zasadach kontroli, jak i innych obowiązujących w Ministerstwie procedurach nie określono sposobu przeprowadzenia analizy, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, a także obowiązku udokumentowania faktu takiej analizy oraz nie ustalono kryteriów doboru przedsiębiorców do kontroli (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ponadto, pomimo, iż przeprowadzanie kontroli działalności prowadzonej na podstawie przepisów pgg przypisano do właściwości komórek organizacyjnych DGK, a następnie DGL¹⁰⁷, to GGK nie zaktualizował (do 14 listopada 2025 r.) w tym zakresie Zasad kontroli (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 143-148, 170-182, 251-261, 551-577, 630-632)

Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2025 r. Minister przeprowadził łącznie 33 kontrole działalności regulowanej ustawą pgg, tj.:

- pięć w 2023 r. – wszystkie przed zatwierdzeniem Zasad kontroli, w tym trzy również przed wprowadzeniem do właściwości komórek organizacyjnych DGK obowiązku przeprowadzania kontroli;
- 20 w 2024 r., z tego 19 (tj. 95%) zaplanowanych i 1 kontrolę doraźną (koncesji nr 3/2021¹⁰⁸). Odstąpienie od jednej z zaplanowanych na II półrocze 2024 r. kontroli koncesji, tj. koncesji nr 1/2024/p¹⁰⁹, wynikało z nierozpoczęcia działalności przez przedsiębiorcę;
- osiem, tj. 89% zaplanowanych na I półrocze 2025 r. Na II półrocze zaplanowano siedem kontroli, w tym jedną niezrealizowaną w I półroczu.

(akta kontroli str. 251-261, 551-557)

Spośród 33 przeprowadzonych kontroli dwie¹¹⁰ dotyczyły odkrywkowych zakładów górniczych eksploatujących węgiel brunatny. Objęcie kontrolą tylko dwóch (z 11) obowiązujących w okresie objętym kontrolą koncesji na wydobywanie węgla brunatnego dyrektor DGL wyjaśnił, że: „Organ koncesyjny dba o to, aby kontrolami objęte były równomiernie wszystkie rodzaje kopalin, na które zostały udzielone koncesje, a nie tylko jedna grupa kopalin. [...] Kontrole planowane są w sposób racjonalny, z uwzględnieniem różnych grup kopalin i działalności, tak aby ich częstotliwość nie wpływała na bieżącą pracę organu związaną z prowadzeniem postępowań administracyjnych, a także na inne bieżące obowiązki pracowników.”

(akta kontroli str. 211-215, 251-256, 551-557)

¹⁰⁷ Z dniem 1 czerwca 2023 r., w wyniku zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGK a następnie z dniem 7 maja 2024 r., w wyniku zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGL oraz z dniem 7 lipca 2024 r, w wyniku zmian wprowadzonych w regulaminie organizacyjnym MKiŚ.

¹⁰⁸ Koncesja nr 3/2021 Niedźwiada III na wydobywanie piasków, osadów glaukonitowych i bursztynu.

¹⁰⁹ Koncesja nr 1/2024/p Mozów na poszukiwanie i rozpoznawanie rud miedzi i srebra.

¹¹⁰ Koncesja nr 25/97, koncesja nr 2/2008.

Zgodnie z protokołami kontroli odkrywki „Bełchatów Pole-Szczerców”¹¹¹ i odkrywki „Tomisławice”¹¹² przedmiotem kontroli była m.in. ocena zgodności prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu węgla brunatnego oraz kopalin towarzyszących z warunkami koncesji oraz pzz (dodatkiem do pzz), a także gospodarka złożem w procesie wydobywania kopalin. W wyniku obu kontroli organ stwierdził, iż przedsiębiorcy prowadzą działalność zgodnie z koncesją, przy czym w żadnym z protokołów nie odniesiono się do poszczególnych warunków koncesji, w tym nie skontrolowano czy przedsiębiorca prowadzi działalność zgodnie ze środowiskowymi uwarunkowaniami zgody na realizację przedsięwzięcia określonymi w DŚU, tj. nie skontrolowano jednego z warunków udzielonej koncesji, co było niezgodne z § 7 pkt 3 Zasad kontroli. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 184-191, 196-197, 234-240, 244-261, 551-577)

Minister, w ramach kontroli i nadzoru, o których mowa w art. 158 pkt 2 pgg, nie monitorował zmian zasięgu lejów depresji powstałych w wyniku odwadniania odkrywkowych zakładów górniczych wydobywających węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące oraz nie dysponował danymi, zarówno bieżącymi jak i historycznymi, odnośnie do zasięgu tych lejów. Minister nie występował ani do użytkowników górniczych ani innych organów o udostępnienie bieżących danych dotyczących zasięgu lejów depresji. Nie wymagał udostępnienia tych danych także w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych w dwóch¹¹³ zakładach górniczych prowadzących odkrywkową eksploatację kopalin (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-26, 33-45, 151-154, 157-159, 419-524, 551-577)

W wyniku analizy dziewięciu obowiązujących (wg stanu na 30 czerwca 2025 r.) koncesji na wydobywanie węgla brunatnego stwierdzono, że w pięciu z nich zobowiązano przedsiębiorcę¹¹⁴, do prowadzenia działalności zgodnie z wydaną dla przedsięwzięcia DŚU. W DŚU dla ww. przedsięwzięć uwzględniono zobowiązania do prowadzenia monitoringu oraz podejmowania działań ograniczających negatywny wpływ odkrywkowej eksploatacji węgla brunatnego na wody podziemne i powierzchniowe.

(akta kontroli str. 233a-233j)

Minister, decyzją z 18 maja 2023 r.¹¹⁵, zatwierdził dokumentację hydrogeologiczną określającą warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonywaniem odwodnienia w celu wydobywania węgla

¹¹¹ Protokół kontroli nr 7/2024/Szczerców z 7 sierpnia 2024 r.

¹¹² Protokół kontroli nr 5/2025/Tomisławice z 17 czerwca 2025 r.

¹¹³ Koncesja nr 25/97, koncesja nr 2/2008.

¹¹⁴ Pkt. 7 koncesji nr 2/2008 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża „Tomisławice”; Pkt. 5 koncesji nr 25/97 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Szczerców”; Pkt. 5a koncesji nr 120/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego Bełchatów (Pole Bełchatów); Pkt. 9 koncesji nr 65/94 na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów”; Pkt. 7 koncesji nr 12/2013 na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Sieniawa 2”.

¹¹⁵ Znak: DGK-WD-I.731.26.2022.AK.

brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców”. W wyniku analizy załączników do tej dokumentacji stwierdzono, iż zasięg oddziaływania kopalni – lej depresji – przekraczał granice terenów górniczych ustanowionych w koncesjach nr 25/97 i nr 120/94, zarówno wg stanu na grudzień 2020 r., jak i danych prognozowanych na lata 2027-2038. Minister na podstawie art. 34 ust. 3 pgg nie wszczął z urzędu postępowania w sprawie zmiany koncesji nr 25/97 z 1 października 1997 r. na wydobywanie ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców” oraz nr 120/94 z 8 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Bełchatów”, pomimo wiedzy, że rzeczywisty szkodliwy wpływ robót górniczych, przekroczył wyznaczone w ww. koncesji granice terenu górniczego, a użytkownik górniczy nie złożył wniosku o dokonanie zmiany tej koncesji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 244-250, 521-524)

W okresie objętym kontrolą Minister nie wszczynał, wobec przedsiębiorców prowadzących wydobywanie węgla brunatnego w kopalniach odkrywkowych, postępowań w sprawie cofnięcia lub ograniczania koncesji na wydobywanie węgla brunatnego, o których mowa w art. 37 ust. 2 pgg.

(akta kontroli str. 33-45, 244-250)

W okresie objętym kontrolą do Ministra wpłynęło łącznie 12 skarg i wniosków dotyczących potrzeby podjęcia działań w zakresie ograniczania wpływu odkrywkowej eksploatacji kopalni na wody podziemne i/lub wody powierzchniowe:

- 10 (z 12) skarg i wniosków dotyczyło koncesji na wydobywanie dolomitów, piasków, piasków lub żwirów, w przypadku których organem właściwym do ich wydania był marszałek lub starosta. W związku z powyższym dziewięć (z 10) skarg i wniosków przekazano, w terminie określonym w art. 231 § 1 k.p.a., do innych organów zgodnie z ich właściwością¹¹⁶, a w jednym przypadku Minister pozostawił wniosek bez rozpatrzenia ze względu na nieuzupełnienie w terminie braków formalnych przez wnioskodawcę;
- jedna skarga i jeden wniosek odnosiły się do koncesji¹¹⁷ na wydobywanie węgla brunatnego. Obie skargi odnosiły się do odmowy naprawienia szkód i odmowy wypłaty odszkodowania przez użytkownika górniczego. Minister w terminie 30 dni (tj. zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a.) udzielił odpowiedzi skarżącym, informując o możliwościach dochodzenia roszczeń od przedsiębiorców prowadzących działalność górniczą.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, do ministra właściwego ds. środowiska wpłynęło pięć pism z prośbą o podjęcie działań, z tego: cztery dotyczyło

¹¹⁶ 4 wnioski do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, po 1 wniosku do: Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego, Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu a także 1 wniosek przekazany do 4 organów: Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, Starostwa Powiatowego w Suwałkach oraz Wójta Gminy Wiejskiej Suwałki.

¹¹⁷ Koncesja nr 2/2008 - odkrywka Tomisławice.

działalności niezwiązanej w wydobywaniem węgla brunatnego¹¹⁸, a jedno miało charakter protestu zbiorowego¹¹⁹ przeciwko udzieleniu koncesji na kontynuację eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego „Turów” do 2044 r. Sprawę pozostawiono bez rozpatrzenia ze względu na uznanie jej za bezzasadną. Zastępca Dyrektora DGL wyjaśniła, że: „Apel”, który wpłynął do Ministra Klimatu i Środowiska w ilości ponad 8000 maili był zorganizowaną akcją Fundacji Greenpeace. Opublikowała ona na swoich stronach internetowych artykuły z linkiem umożliwiającym poprzez jedno kliknięcie wysłanie maila do Ministerstwa: Podpisz apel do ministra i PGE o wstrzymanie dalszej rozbudowy odkrywki stopturow2030.pl. Korespondencja ta nie zawierała adresów i często nawet imienia i nazwiska, w związku z czym zgodnie z § 8 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania”.

(akta kontroli str. 33-54, 265-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister, w ramach kontroli i nadzoru, o których mowa w art. 158 pkt 2 pgg, nie monitorował zmian zasięgu lejów depresji, powstałych wskutek odwadniania odkrywkowych zakładów górniczych wydobywających węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące, nie zapewnił sobie pozyskiwania danych odnośnie do zasięgu lejów (zarówno bieżących jak i historycznych). Tym samym Minister nie zapewnił sobie wiedzy niezbędnej do ewentualnego wszczęcia z urzędu postępowania o zmianę koncesji, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pgg, w związku z naruszeniem jej warunku poprzez przekroczenie przez lej depresji granic terenu górniczego ustanowionego w koncesji.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa od 11 marca 2024 r. do zadań DGL należy m.in. *prowadzenie spraw o udzielenie koncesji i ustanowienie użytkowania górniczego oraz monitorowanie wynikających z tego tytułu zobowiązań*¹²⁰. W okresie objętym kontrolą właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa prowadziły monitoring realizacji warunków udzielonych koncesji,

¹¹⁸ 1. Wniosek osoby fizycznej o objęcie nadzorem służbowym, w zakresie kompetencji ustawowych, postępowania prowadzonego w Starostwie Powiatowym w Nowym Sączu ws. działalności żwirowni „Maszkownice 3”. Minister wystąpił do organów prowadzących sprawę (Okręgowy Urząd Górniczy w Krakowie, Starosta Nowosądecki) o informowanie go o przebiegu sprawy; 2. Protest osób fizycznych w sprawie planowanego wydobycia kruszywa w okolicach miejscowości Mikołeska - protest na etapie prowadzonego postępowania o wydanie DŚU, przekazany do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska; 3. Prośba osoby fizycznej o pomoc w zablokowaniu budowy planowanej budowy żwirowni na terenie miasta Olecko - protest na etapie prowadzonego postępowania o wydanie DŚU, przekazany do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. 4. Petycja osoby fizycznej przeciwko planowanemu uruchomieniu kopalni wapieni w Rudzie Kościelnej w dolinie rzeki Kamiennej - protest na etapie uzyskiwania DŚU przekazany do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

¹¹⁹ Przekazany w formie e-maili.

¹²⁰ § 15 pkt 1 zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14), § 15 pkt 1 zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 43 ze zm.), § 12 pkt. 1 Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2025 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 59).

który ograniczał się do weryfikacji prawidłowości realizacji przez koncesjonariuszy zobowiązań wynikających z tytułu opłat eksploatacyjnych. Zmiany zasięgu lejów depresji odkrywkowych zakładów górniczych wydobywających węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące na podstawie udzielonych koncesji, powstałych w skutek odwadniania tych zakładów, nie były również badane w ramach kontroli prowadzonych od 2023 r.

Minister nie posiadał żadnych danych – zarówno bieżących, jak i historycznych – odnośnie do zasięgu lejów depresji powstałych w wyniku odwadniania odkrywkowych zakładów górniczych eksploatujących węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące na podstawie udzielonej koncesji. Nie wymagał udostępnienia tych danych także w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych w dwóch¹²¹ zakładach górniczych prowadzących odkrywkową eksploatację kopalin. W celu ustalenia, na potrzeby niniejszej kontroli, zasięgu lejów depresji w odniesieniu do terenu i obszaru górniczego Minister wystąpił do Centralnego Archiwum Geologicznego prowadzonego przez PIG-PIB, o udostępnienie zatwierdzonych uprzednio przez Ministra dokumentacji hydrogeologicznych (sporządzonych w celu określenia warunków hydrogeologicznych związanych z zamierzonym wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania węgla brunatnego). Pozyskane dane z lat 1957-2022 miały walor jedynie historyczny ponieważ przedstawiały stan na dzień sporządzenia ww. dokumentacji hydrogeologicznych. Minister nie występował ani do użytkowników górniczych ani innych organów o udostępnienie bieżących danych dotyczących zasięgu lejów depresji. Na podstawie przedłożonych przez PIG-PIB map poglądowych zasięgu lejów depresji i terenów górniczych, przedstawiających stan na lata 2023-2024¹²² stwierdzono, że w przypadku czterech (z 9 obowiązujących w okresie objętym kontrolą koncesji na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących, w których prowadzono odwadnianie złóż) zasięg lejów depresji powstałych w wyniku odwadniania tych czterech zakładów górniczych przekroczył granice terenów górniczych wyznaczonych w koncesji.

(akta kontroli str. 11-26, 33-45, 151-154, 157-159, 419-524, 551-577)

Dyrektor Generalna MKiŚ wyjaśniła, że: „[...] Obowiązek monitorowania zasięgu leja depresji odkrywkowych kopalni węgla brunatnego znajduje poza kompetencjami Departamentu Geologii [...] obowiązek monitorowania zasięgu leja depresji odkrywkowych kopalni węgla brunatnego wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [...]”

Zastępca Dyrektora DGL wyjaśniła, że: „[...] dokumenty związane z omawianym zagadnieniem znajdują się poza kompetencjami nadzorczymi MKiŚ. Minister nie prowadzi statystyki dotyczącej zmian zasięgu leja depresji powstałego na skutek działalności odkrywkowych kopalni węgla brunatnego. Monitorowanie jego rozwoju leży w kompetencji innych organów w tym organów nadzoru górniczego [...]”.

(akta kontroli str. 33-45, 151-152a)

Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „[...] w jego ocenie monitorowanie zasięgu leja depresji nie leży w zakresie DGL, nie wynika wprost z ustawy pgg i pracownicy

¹²¹ Koncesja nr 25/97, koncesja nr 2/2008.

¹²² Dane dotyczące odkrywki Bełchatów - Pole Bełchatów i Bełchatów - Pole Szczerców przedstawiały stan na 2024 r., dla odkrywki Tomisławice - stan na 2023 r., a w przypadku odkrywki Turów - stan na 2024 r.

DGL nie mają narzędzi do prowadzenia takich kontroli. Udzielanie koncesji i zmiany koncesji w zakresie wód zostały przekazane do kompetencji marszałków a gospodarka wodna została przekazana do obecnego Ministra Infrastruktury. Brak jest precyzyjnych zapisów co do tego kto powinien prowadzić monitoring zasięgu leja depresji. Rozproszenie kompetencji w zakresie gospodarki wodnej pomiędzy kompetencje różnych Ministrów oraz organów kontroli może generować problemy z monitorowaniem stanu faktycznego środowiska i zmian następujących na skutek działalności wydobywczej oraz interpretacyjne co kompetencji organów [....] Ponadto nawet w przypadku w którym nastąpiła by wymiana informacji w tym zakresie pomiędzy wydziałami w celu zmiany koncesji, DGL powinien czekać na potwierdzenie takiej sytuacji w terenie i stwierdzenie stanu faktycznego przez organy nadzoru górniczego [...]"

(akta kontroli str. 251-261)

GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r., który zatwierdził Zasady kontroli oraz Założenia do procedury monitoringu zeznał, że „w § 7 pkt 3 Zasad kontroli ujęto niezamknięty katalog zakresu kontroli, który daje możliwość kontroli wszystkich obszarów. W ramach kontroli „pozostałej dokumentacji” możliwe było kontrolowanie również zmian zasięgu leja depresji”.

(akta kontroli str. 1335-1354)

Odnosząc się do nieskorzystania przez Ministra z możliwości zaproponowania przepisu nakładającego obowiązek monitorowania leja depresji na inny organ niż organ koncesyjny, skoro brak jest takiego przepisu w obowiązującym porządku prawnym, a Minister Klimatu i Środowiska, jako organ wydający koncesję, stoi na stanowisku, że nie jest właściwy do prowadzenia takiego monitoringu GGK wyjaśnił, że „kompetencje są zapisane w ustawie o inspekcji ochrony środowiska. Pod względem legislacyjnym nie dostrzegam potrzeby zmian. Natomiast zmiany w zakresie organu nadzoru górniczego byłyby niezbędne, powinny one nastąpić w dokumentach wewnętrznych nadzoru górniczego.”

Minister odnosząc się do podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia przepisów nakładających, na inny organ niż organ koncesyjny, obowiązku monitorowania leja depresji oraz kontroli wywiązywania przez przedsiębiorców z realizacji zobowiązań nałożonych na nich w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach wyjaśniła, że „nie podejmowaliśmy inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie. Toczą się prace nad dużą nowelizacją pgg, ale nie znam szczegółów ostatecznych kompleksowych założeń”.

(akta kontroli str. 810-825, 839-852)

Odnosząc się do argumentów podniesionych w powyższych wyjaśnieniach, w tym do stwierdzenia, że obowiązek monitorowania zasięgu leja depresji odkrywkowych kopalni węgla brunatnego znajduje się poza kompetencjami Ministerstwa i leży we właściwości organów nadzoru górniczego oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, a pracownicy właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa nie mają narzędzi niezbędnych do monitorowania zmian zasięgu lejów depresji, NIK stwierdza, że Minister w związku z określonym w art. 158 pkt 2 pgg obowiązkiem kontroli i nadzoru nad

działalnością regulowaną tą ustawą, jako organ administracji geologicznej, zobowiązany jest do ustalenia mechanizmów kontroli i nadzoru realizacji przez przedsiębiorców wszystkich nałożonych na nich obowiązków w związku z prowadzeniem działalności wydobywczej, które to obowiązki zostały uwzględnione w koncesji, w tym obowiązków wynikających z DŚU uwzględnionej w koncesji. Dotyczy to również będącego po stronie przedsiębiorcy obowiązku bieżącego monitorowania wpływu działalności wydobywczej na wody podziemne i powierzchniowe, w ramach którego jest określany zasięg leja depresji.

Odnosząc się do wyjaśnień, iż pracownicy Ministerstwa nie mają narzędzi niezbędnych do monitorowania zmian zasięgu lejów depresji NIK zauważa, że zgodnie z art. 153 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 pgg przy wykonywaniu nadzoru i kontroli upoważnionym pracownikom organów administracji geologicznej przysługuje prawo dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń i dokumentów; żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli a także do całodobowego wstępu m.in. do zakładów górniczych, wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem. Powyższe wskazuje na katalog narzędzi, z których pracownicy właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa mogą skorzystać na podstawie pgg na potrzeby prowadzenia kontroli i monitoringu działalności objętej koncesją.

Odnosząc się do wyjaśnień, iż monitorowanie zasięgu leja depresji nie wynika wprost z ustawy pgg NIK zwraca uwagę, że organ wydający decyzję jest właściwy do monitorowania jej wykonania na podstawie § 15 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa. W koncesji ustala się granice terenu górniczego, a więc kontrola prowadzenia działalności w tym zakresie zgodnie z art. 158 pkt 2 pgg jest we właściwości ministra. Występowanie leja depresji świadczy o występowaniu rzeczywistego szkodliwego wpływu robót górniczych zakładu górniczego. W przypadku gdy zasięg leja depresji przekroczył granice ustanowionego w koncesji terenu górniczego, a koncesjonariusz nie złożył wniosku o dokonanie stosownych zmian w koncesji, obowiązek wszczęcia takiego postępowania z urzędu spoczywał, zgodnie z art. 34 ust. 3 pgg, na Ministrze. Brak wiedzy Ministra o faktycznym zasięgu leja depresji wywołanym przez działalność górnictw zakładów górniczych spowodował, że Minister, w okresie objętym kontrolą, takich postępowań nie wszczynał.

Ponadto nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Dyrektora DGL, że: „Udzielanie koncesji i zmiany koncesji w zakresie wód zostały przekazane do kompetencji marszałków” ponieważ w kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska znajdują się sprawy związane z m.in. zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi, które określają warunki hydrogeologiczne w związku z projektowaniem odwodnień złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pgg oraz w związku z zakończeniem lub zmianą poziomu odwadniania likwidowanych zakładów górniczych wydobywających ww. kopaliny.

NIK zauważa, że w Ministerstwie nie podjęto (w okresie objętym kontrolą) działań legislacyjnych w celu zmiany obowiązujących przepisów, pomimo

że dostrzegano problem braku jednoznacznego wskazania organu właściwego do monitorowania przestrzegania warunków określonych w DŚU.

2. Minister nie zapewnił kontroli zgodności realizacji przedsięwzięć polegających na wydobywaniu węgla brunatnego zgodnie z warunkami określonymi w DŚU, pomimo że w objętych kontrolą koncesjach na wydobywanie węgla brunatnego wskazano, że wydobywanie kopaliny będzie prowadzone zgodnie z tymi decyzjami. Powyższe świadczy o nierealizowaniu uprawnienia wynikającego z art. 40 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją.

W okresie objętym kontrolą Minister przeprowadził kontrole dwóch przedsiębiorców w zakresie prawidłowości realizacji obowiązków określonych w udzielonych koncesjach, tj.: koncesji nr 25/97 i nr 2/2008.

W obu protokołach kontroli stwierdzono jedynie, że przedsiębiorca posiada DŚU (odpowiednio dla przedsięwzięcia polegającego na wydobywaniu węgla brunatnego ze złoża „TOMISŁAWICE” i dla przedsięwzięcia pn. „Zakład Górniczy Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów”) oraz wskazano, że „skontrolowano zgodność prowadzenia działalności z warunkami udzielonej koncesji” oraz że: „przedsiębiorca prowadził działalność zgodnie z uzyskaną koncesją”. W żadnym z protokołów z ww. kontroli nie odniesiono się do realizacji przez przedsiębiorcę poszczególnych warunków koncesji, w tym do warunku stanowiącego o prowadzeniu działalności wydobywczej zgodnie z DŚU, co świadczy o nierzetelnym prowadzeniu kontroli, do której minister jest zobowiązany na podstawie art. 158 pkt 2 pgg. Podkreślenia wymaga, że zaniechano kontroli realizacji niniejszego warunku koncesji, pomimo że minister udzielił dyrektorowi DGL oraz zastępcy dyrektora DGL pełnomocnictw¹²³ do dokonywania w imieniu Ministra czynności związanych z prowadzeniem kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców, w zakresie zgodności wykonywanej działalności m.in. z udzieloną koncesją geologiczną, decyzją inwestycyjną oraz DŚU.

NIK zwraca również uwagę, że obowiązek wydobywania kopaliny zgodnie z DŚU dla przedsięwzięcia będącego przedmiotem koncesji wpisano w pięciu (z 11 obowiązujących w okresie objętym kontrolą) koncesjach na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących. Z kolei w DŚU uwzględniono zobowiązania do prowadzenia monitoringu oraz podejmowania działań ograniczających negatywny wpływ odkrywkowej eksploatacji węgla brunatnego na wody podziemne i powierzchniowe.

(akta kontroli str. 184-191, 196-197, 234-240, 244-261, 551-577)

Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „[...] Minister w warunkach koncesji (w jej treści) wprost zobowiązuje przedsiębiorcę do realizacji działalności na warunkach określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [...] ale już w trakcie kontroli realizacji decyzji koncesyjnej nie bada, czy te środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia przez przedsiębiorcę są w rzeczywistości przestrzegane albowiem omawiana materia należy

do kompetencji innego organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wydania stosownej decyzji środowiskowej". Zastępca Dyrektora DGL wyjaśniła, że „Organ koncesyjny nie kontroluje warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ponieważ nie jest podmiotem do tego uprawnionym – nie jest też organem ochrony środowiska. [...] Z uwagi na fakt, że uzyskanie, przez przedsiębiorcę, decyzji środowiskowej jest konieczne do złożenia wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża (jest to jeden z załączników do wniosku koncesyjnego), organ koncesyjny w koncesji zobowiązuje przedsiębiorcę do prowadzenia działalności zgodnie z warunkami tej decyzji, tak aby wzmocnić konieczność wywiązywania się przedsiębiorcy z warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W żaden sposób nie zobowiązuje to jednak organu koncesyjnego do kontroli warunków określonych w przedmiotowych decyzjach [...]”.

Odnosząc się do podstawy wskazania w protokołach kontroli, że przedsiębiorca prowadzi działalność zgodnie z koncesją, pomimo że w protokołach kontroli nie odniesiono się do wszystkich warunków koncesji Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „[...] w przeciwieństwie do organu koncesyjnego organy nadzoru górniczego prowadzą stały nadzór i kontrolę nad wykonywaniem przez przedsiębiorców działalności górniczej. Wskazany nadzór i kontrola są realizowane ze znacznym natężeniem. Zgodnie z zapisami pgg organ koncesyjny ustala obszar górniczy w obrębie którego koncesjonariusz uprawniony jest do prowadzenia eksploatacji złoża. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 5 pgg obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. Nie jest natomiast w trakcie kontroli możliwym faktyczne sprawdzenie, czy oddziaływanie przedsięwzięcia nie przekracza granic określonych koncesją albowiem powyższe pozostaje w gestii organu nadzoru górniczego. W przypadku ujawnienia jakichkolwiek odstępstw od określonych w koncesji granic obszaru i terenu górniczego organ nadzoru winien zgłosić powyższe organowi koncesyjnemu”.

Ponadto dodał, że: „[...] nie jesteśmy organem uprawnionym do kontroli DŚU. Zapis w pełnomocnictwie odnoszący się do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach interpretujemy jak kontrolowanie czy przedsiębiorca posiada taką decyzję”.

(akta kontroli str. 234-240, 251-261, 527-530)

GGK wyjaśnił, że: „stanowiska kierownictwa DGL są zgodne z moim stanowiskiem w tej kwestii. Żaden przepis prawa nie zobowiązuje organu koncesyjnego do kontroli warunków określonych w DŚU. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MKiŚ do zakresu działania DGL należy przeprowadzanie kontroli zgodnie z pgg. Natomiast DŚU jest wydawana na podstawie uooś. W jego ocenie kompetencje do prowadzenia kontroli przestrzegania zapisów DŚU posiada organ wydający DŚU (rdoś) lub organ inspekcji środowiska. W ustawie o inspekcji ochrony środowiska w art. 2 jest zapis, że do zadań inspekcji należy m.in. przestrzeganie decyzji ustalającej warunki korzystania ze środowiska”. Odnosząc się do udzielonych

pełnomocnictw dla dyrektora i zastępcy dyrektora DGL GGK również zgodził się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez dyrektora i zastępcę dyrektora DGL i wyjaśnił, że "wiedzę o interpretacji zapisów pełnomocnictwa posiadam i podzielam pogląd kierownictwa DGL" oraz „przepisy prawne mają charakter nadrzędny w stosunku do udzielonych upoważnień i to, że w upoważnieniu wpisano kontrolę w zakresie zgodności z DŚU nie oznacza, że osoba wskazana w upoważnieniu ma prawo do takiej kontroli. Mimo zapisów prawnych nie wszystkie koncesje wydane dawniej posiadają DŚU. W ramach kontroli MKiŚ uwzględniane zawsze jest m.in. to czy teren górniczy podany w koncesji jest zgodny z DŚU. Art. 168 i 173 pgg wskazuje na właściwość i szczególne kompetencjach nadzoru górniczego dotyczących m.in. potencjalnego naruszenia warunków określonych w koncesji. Organ koncesyjny podejmuje działania w wyniku ewentualnego zawiadomienia pochodzącego od nadzoru górniczego wskazującego na ewentualne nieprawidłowości przy realizacji koncesji”.

(akta kontroli str. 839-852)

Minister wyjaśniła, że: „Pełnomocnictwo udzielone dyrektorowi i zastępcy dyrektora DGL rozumie jako kontrolę organu polegającą na ustaleniu czy podmiot realizujący przedsięwzięcie posiada koncesję i realizuje to przedsięwzięcie w granicach terenu górniczego określonego w koncesji oraz czy posiada DŚU. Przepisy prawne dotyczące kontroli warunków DŚU są sprecyzowane w art. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, który określa kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska jako zakres czynności podejmowanych przez wioś, są to przestrzeganie decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska”. Wskazała, że stoi na stanowisku, że: „za kontrolę warunków DŚU odpowiadają organy podległe, tj. organ wydający DŚU, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (które taki obowiązek mają wprost wpisany, a na które nie mam bezpośredniego przełożenia) oraz organy nadzoru górniczego”. Ponadto Minister wskazała, że „w trakcie sprawowania funkcji Ministra nie otrzymałam żadnych zawiadomień z OUG o naruszeniu warunków koncesji, w tym granic terenu górniczego. Nie miała więc podstaw do podejmowania dalszych działań tj. incydentalnych kontroli w związku z naruszeniem. DGL nie posiada narzędzi (w postaci np. piezometrów), które pozwoliłyby na kontrolę wszystkich warunków koncesji oraz dedykowanych i wyspecjalizowanych do tego typu kontroli. W konsekwencji np. nieprawidłowych pomiarów mogłabym narazić Skarb Państwa na straty w związku z nieprawidłowym zwymiarowaniem naruszeń warunków koncesji”.

(akta kontroli str. 810-825)

GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r. zeznał, że „z tego co pamiętam to obszar kontroli warunków określonych w DŚU był w kompetencji organu wydającego DŚU. DGK nie dysponował osobami, które mogłyby prowadzić kontrolę w tym obszarze. Nie miałem narzędzi do kontroli warunków DŚU, natomiast współpracowaliśmy z GDOŚ i RDOŚ w ramach zagadnień dot. warunków DŚU. Nie docierały do mnie sygnały o braku realizacji warunków określonych w DŚU. Uważam, że monitorowanie realizacji warunków określonych w DŚU powinno być w domenie organu wydającego DŚU”.

(akta kontroli str. 1335-1354)

GGK w okresie od 19 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. zeznał, że „nie pamięta aby posiadał wiedzę, by Departament Geologii i Koncesji Geologicznych nie wykonywał jakichkolwiek zadań. Gdyby taką wiedzę posiadał nakazał by realizację tych zadań. Wybitnie nie zgadzam się zatem z tezą żeby nie zapewnił warunków do monitorowania, ale w istocie system był wadliwy dlatego podjąłem próbę powołania Polskiej Agencji Geologicznej i odsyłam do uzasadnienia do projektu ustawy o powołaniu tego organu”.

(akta kontroli str. 826-836)

NIK nie podziela argumentu podniesionego w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach, że Minister nie jest właściwy do kontroli realizacji przez przedsiębiorcę warunków określonych w DŚU i kontrola taka należy wyłącznie do kompetencji organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wydanie DŚU. Tym samym nie można zgodzić się, że minister nie jest organem uprawnionym do kontroli DŚU. NIK za niezasadny uznaje argument Dyrektora DGL, że zapis w pełnomocnictwie zobowiązujący do dokonywania w imieniu Ministra czynności związanych z prowadzeniem kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców zgodnie z przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców, w zakresie zgodności wykonywanej działalności m.in. z udzieloną na podstawie pgg koncesją, decyzją inwestycyjną oraz DŚU, należy interpretować wyłącznie jako zobowiązanie do kontroli czy przedsiębiorca posiada DŚU. Potwierdzenie posiadania DŚU odbywa się bowiem na etapie postępowania o wydanie koncesji. Zdaniem NIK brak kontroli prawidłowości działań w zakresie wydobywania kopalin pod względem zgodności ze środowiskowymi uwarunkowaniami określonymi w DŚU dla przedsięwzięcia skutkowało naruszeniem § 7 pkt 3 Zasad kontroli, zgodnie z którym w trakcie kontroli należało sprawdzić prowadzenie robót zgodnie z koncesją. Minister jako organ administracji geologicznej udziela koncesji, w których wyznacza teren górniczy. Zatem w ramach monitorowania i kontrolowania wykonywania przez przedsiębiorcę warunków udzielonej mu koncesji, Minister powinien wiedzieć, czy oddziaływanie działalności na którą udzielił zgody nie przekracza terenu górniczego wyznaczonego w koncesji. Organ wydający koncesję jest zobowiązany do kontrolowania i monitorowania jej wykonania w całości, w tym realizacji przez przedsiębiorcę warunków określonych w DŚU z uwagi na wpisanie w koncesji obowiązku prowadzenia działalności wydobywczej z uwzględnieniem warunków określonych w DŚU dla przedsięwzięcia obejmującego koncesjonowaną działalność. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, a nie weryfikując realizacji przez przedsiębiorców wszystkich warunków określonych w koncesji organ nie korzystał z tego uprawnienia. Ponadto odnosząc się do wyjaśnień o braku narzędzi umożliwiających kontrolę w powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że możliwość skorzystania z takich narzędzi została uwzględniona w art. 153 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 pgg. NIK nie podziela stanowiska prezentowanego zarówno przez Minister, GGK, jak i dyrektora DGL, że Minister nie jest właściwy do kontroli realizacji przez przedsiębiorcę warunków realizacji przedsięwzięcia określonych w DŚU bowiem kontrola taka należy to do

kompetencji organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wydanie DŚU, ponieważ zgodnie z art. 86 pkt 2 uoos DŚU wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Oznacza to, że wydane przez Ministra koncesje, tj. decyzje następcze (o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 uoos) są związane warunkami realizacji przedsięwzięcia wskazanymi w DŚU. Nie można się zatem zgodzić się, że Minister nie jest organem uprawnionym do kontroli DŚU.

3. Minister nie wszczął z urzędu postępowania w sprawie zmiany koncesji nr 25/97 oraz koncesji nr 120/94, pomimo że posiadał wiedzę, iż rzeczywisty szkodliwy wpływ robót górniczych zakładu górniczego związany z odwadnianiem tych zakładów i powstałym w skutek tego lejem depresji, przekroczył ustanowione w koncesji granice terenu górniczego. Powyższe było niezgodne z art. 34 ust. 3 pgg, stanowiącym, że w przypadku niezłożenia przez przedsiębiorcę wniosku o dokonanie zmiany koncesji – jeżeli rzeczywiste szkodliwe wpływy robót górniczych zakładu górniczego przekroczą wyznaczone w koncesji granice terenu górniczego – organ koncesyjny wszczyna postępowanie z urzędu. Koszt zmiany koncesji obciąża przedsiębiorcę.

Minister, decyzją z 18 maja 2023 r.¹²⁴, zatwierdził dokumentację hydrogeologiczną określającą warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonywaniem odwodnienia w celu wydobywania węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców”. W załącznikach nr 4.1, 5.1, 6.1 i 7.1 do ww. dokumentacji przedstawiono w postaci graficznej m.in. granice terenu górniczego Bełchatów i terenu górniczego Szczerców oraz zasięg oddziaływania leja depresji KWB Bełchatów wg stanu na grudzień roku: 2020, 2027, 2035, 2038, z których jednoznacznie wynikało, iż zasięg oddziaływania kopalni – leja depresji – przekraczał granice obu terenów górniczych, zarówno wg stanu na grudzień 2020 r., jak i danych prognozowanych na lata 2027 - 2038. Spółka, na rzecz której udzielono koncesji nr 25/97 i koncesji nr 120/94 nie złożyła wniosku o zmianę tych koncesji poprzez zmianę określonej w niej powierzchni terenu górniczego, a Minister nie wszczął z urzędu postępowania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 151-152a, 244-250, 521-524)

Zastępca Dyrektora DGL wyjaśniła, że: „Powierzchnia wspólnego leja depresji dla Pola Szczerców i Pola Bełchatów została wskazana w dokumentacji bez określenia czy i w jakim stopniu przekroczył teren górniczy. [...] organem odpowiedzialnym za zgłoszenie przekroczenia rzeczywistego wpływu eksploatacji poza teren górniczy jest Okręgowy Urząd Górniczy. W omawianym przypadku OUG nie dokonał takowego zgłoszenia, a co za tym idzie, organ koncesyjny nie miał podstaw do zastosowania ani art. 37 p.g.g. ani art. 34 ust. 3 p.g.g.”

(akta kontroli str. 244-250)

GGK wyjaśnił, że: „Nadzór górniczy posiada taką wiedzę, gdyż jest przekazywana informacja o dokumentacji hydrogeologicznej i jej zatwierdzeniu przez Ministra i to nadzór górniczy jest zobowiązany do kontroli w zakresie zgodności z prawem

¹²⁴ Znak: DGK-WD-I.731.26.2022.AK.

i z decyzją koncesyjną i załącznikami do niej. Skoro organy ochrony środowiska i organy nadzoru górniczego nie zgłaszały takich nieprawidłowości to organ koncesyjny nie miał podstaw do wszczynania takich postępowań z art. 37 pgg.”.

Minister wyjaśniła, że: „Teren w którym można by stwierdzić przekroczenie leja depresji to kopalnia KWB Konin, która zakończyła wydobywanie na terenie pojezierza gnieźnieńskiego przed objęciem przeze mnie funkcji Ministra.”.

GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r. zeznał, że: „Minister nie jest w stanie przeanalizować szczegółowo każdej dokumentacji i opiera się zarówno na rekomendacji Departamentu, jak i Komisji. Tego typu problem czyli przekroczenie terenu górniczego przez lej depresji nie było mi sygnalizowane. Nie przypominam sobie aby przedsiębiorcy składali wnioski o zmianę warunków koncesji, w tym zmianę terenu górniczego”.

(akta kontroli str. 810-825, 839-852, 1335-1354)

Zdaniem NIK jeśli przedsiębiorca nie złożył wniosku o zmianę koncesji na podstawie art. 34 ust. 2 pgg, to minister na etapie analizy i zatwierdzania, dokumentacji hydrogeologicznej powziawszy informację, że powierzchnia rzeczywistego wpływu eksploatacji wykracza poza teren górniczy zobowiązany był wszcząć z urzędu postępowanie ws. zmiany koncesji na podstawie art. 34 ust. 3 pgg i wezwać przedsiębiorcę do złożenia stosownych wyjaśnień.

Na skutek niewszczęcia przez ministra z urzędu postępowania w sprawie zmiany koncesji nr 25/97 z 1 października 1997 r., koncesja ta nie wskazuje rzeczywistej przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego, a ponadto może utrudnić właścicielom nieruchomości będących w zasięgu oddziaływania leja depresji lecz poza granicami terenu górniczego dochodzenia od spółki (na rzecz której udzielono koncesji) należnych odszkodowań, w przypadku stwierdzenia szkody. Odnosząc się do wyjaśnień, iż organy nadzoru górniczego posiadają wiedzę o przekroczeniu leja depresji NIK zwraca uwagę, iż na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 6 pgg do tych organów przekazywana jest wyłącznie kopia decyzji zatwierdzającej dokumentację hydrogeologiczną bez kopii tej dokumentacji a tym samym organy nadzoru górniczego nie mają wiedzy o zawartych w tych dokumentacjach ustaleniach.

4. Minister nie określił sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Ponadto w Ministerstwie nie dokumentowano przeprowadzenia takiej analizy, co należy uznać za postępowanie nierzetelne.

Zarówno w dokumencie pn. *Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze przez pracowników Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Klimatu i Środowiska*, jak i innych obowiązujących w Ministerstwie procedurach nie określono sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia warunków udzielonych koncesji oraz identyfikacji warunków koncesji, w przypadku których ryzyko naruszenia przepisów prawa jest największe. Było to niezgodne z art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, który wprost wskazuje na obowiązek przeprowadzenia takich analiz, a także zobowiązuje Ministra, jako organ administracji geologicznej uprawniony

do kontroli i nadzoru przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie koncesji, do określenia sposobu przeprowadzenia analiz. Ponadto w Zasadach kontroli (ani w innym dokumencie) nie uwzględniono obowiązku planowania i przeprowadzania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców oraz nie ustanowiono kryteriów doboru przedsiębiorców do kontroli, co skutkowało zaplanowaniem kontroli podmiotu, który nie rozpoczął działalności¹²⁵, przy równoczesnym nieuwzględnieniu w planach kontroli przedsiębiorców, w przypadku których upływał okres ważności koncesji.

(akta kontroli str. 170-183, 234-240)

Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „Przy kontrolach w DGL kierujemy się zdrowym rozsądkiem i planujemy je racjonalnie zgodnie ze specyfiką kontrolowanych koncesji. Dokonujemy wewnętrznej analizy ryzyka jednak nie w formie formalnej. Analizujemy przy tym przesłanki do kontroli np. jak często kontrolowano danego przedsiębiorcę i jaki rodzaj działalności prowadzi, zachowując przy tym różnorodność kontroli. Staramy się kontrolować jak największą ilość przedsiębiorców z pośród wszystkich rodzajów koncesji. Staramy się zachować równowagę między prowadzeniem postępowań administracyjnych a prowadzeniem kontroli, ponieważ kontroli dokonują pracownicy merytoryczni odpowiedzialni również za prowadzenie postępowań administracyjnych ws. wydania koncesji [...]”.

(akta kontroli str. 251-261)

GGK wyjaśnił, że: „przy doborze przedsiębiorców do kontroli brane są pod uwagę kryteria racjonalności. Specyfika działalności górniczej, którą określa pgg jest na tyle zróżnicowana, że wypracowanie spójnej metodyki analizy ryzyka może być w tym przypadku trudne, a nawet gdyby taką metodykę wypracowano to mogą się pojawić przypadki, które nie będą się w niej mieścić. Wydaje się, że obecne podejście polegające na analizie protokołu kontroli sporządzanych przez pracowników i weryfikowanych przez naczelników wydziałów są wystarczające. W szczególnych przypadkach sprawy te omawiane się z GGK. Oczywiście w przypadku ujawnienia nieprawidłowości w trakcie przeprowadzenia kontroli organ koncesyjny może wszcząć postępowanie naruszeniowe lub wystąpić do przedsiębiorcy o złożenie dodatkowych wyjaśnień.”.

Minister wyjaśniła, że: „przeanalizuje jeszcze raz dokładnie ten obszar pod kątem zasadności obowiązujących procedur, czy procedury działają poprawnie i czy są właściwie skonstruowane. „Zrobię to w ciągu najbliższego kwartału i potem podejmę decyzję o ewentualnych zmianach. Zlecę do BKA w MKiŚ”.

GGK w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 12 grudnia 2023 r. zeznał, że: „Ciężko jest określać jakiegokolwiek prawdopodobieństwo. Nie było problemów z przedsiębiorcami górniczymi. Nie wiem jakie kryteria powinno się brać pod uwagę, aby określić prawdopodobieństwo naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. W mojej ocenie te zasady/kryteria

¹²⁵ Dotyczy kontroli koncesji nr 1/2024/p Mozów na poszukiwanie i rozpoznawanie rud miedzi i srebra ujętej w planie kontroli na II półrocze 2024 r.

zostały określone w Zasadach i trybie przeprowadzania kontroli. Obowiązek z art. 47 Prawa przedsiębiorców obejmuje, jak domniemam, szeroko rozumiany zakres działalności i ewentualnego naruszenia prawa. Zgodnie z zasadami kontroli po każdej kontroli był obowiązek sporządzenia protokołu z kontroli. Plan kontroli nie był przygotowywany ponieważ kontroli miały podlegać podmioty, które w naszej ocenie mogły nie realizować zobowiązań koncesyjnych prawidłowo. Taka kontrola nie powinna być kontrolą planową tylko kontrolą podyktowaną potrzebami administracji geologicznej. Typowanie i wpisywanie podmiotów do kontroli powinno nastąpić dopiero w kolejnym kroku, po ewentualnym rozważeniu zasadności wprowadzenia zmian w Zasadach i procedurze kontroli. 2023 r. był pierwszym rokiem stosowania Zasad kontroli. Zasady ustanowiono po to by mieć podstawę do kontroli podmiotów, które zwracały naszą uwagę. Szczególnie dotyczyło to podmiotów, które często wnioskowały o zmianę warunków koncesji”.

Była Minister w okresie od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r. w zakresie powyższych nieprawidłowości wyjaśniła, że: „z powodu upływu czasu nie jest w stanie udzielić wyjaśnień w tych sprawach.”

(akta kontroli str. 808a-808f, 810-825, 839-852, 1335-1354)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK stwierdza, że komórki organizacyjne Ministerstwa winny dysponować śladem rewizyjnym analizy, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Zalecenie dokumentowania procesu zarządzania ryzykiem oraz analizy zidentyfikowanych ryzyk (w celu określenia prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków) wynika wprost ze standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF (pkt 8 części II. Standardy kontroli zarządczej, lit. B. Cele i zarządzanie ryzykiem). Tym samym stosowana w Ministerstwie praktyka „nieformalnej”, nieudokumentowanej analizy ryzyka przy planowaniu kontroli przedsiębiorców skutkowałą niezachowaniem tego standardu kontroli zarządczej. W ocenie NIK powyższe było konsekwencją niewywiązania się przez Ministra z obowiązku nałożonego w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

5. Główny Geolog Kraju nie podjął działań w celu zaktualizowania Zasad kontroli w związku z ze zmianą nazwy Departamentu właściwego do realizacji zadań związanych z monitorowaniem i kontrolą koncesjonariuszy.

Od dnia 7 maja 2024 r. departamentem właściwym do realizacji zadań związanych z monitorowaniem i kontrolą koncesjonariuszy jest DGL zamiast DGK. Pomimo tego GGK nie zaktualizował zasad kontroli, w których jako właściwy do realizacji zadań związanych z monitorowaniem i kontrolą koncesjonariuszy wskazany jest DGK. Skutkowało to brakiem spójności pomiędzy tą procedurą, a wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DGL^{126,127}.

Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „[...] Regulaminem nie stworzono dodatkowych wydziałów koncesyjnych a jedynie zmieniono ich nazwy. W praktyce są to

¹²⁶ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych zatwierdzony dnia 1 czerwca 2023 r.

¹²⁷ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Geologii zatwierdzony dnia 7 maja 2024 r.

te same wydziały i w kontrolach uczestniczą te same osoby z wyłączeniem odejść lub nowo zatrudnionych osób. W mojej ocenie brak dokonania zmian w Zasadach kontroli nie wpływa na przebieg kontroli ale dla porządku widzę potrzebę dokonania tych zmian.”

GGK wyjaśnił, że: „Z jego punktu widzenia nie było takiej potrzeby, ponieważ we wspomnianych Zasadach były wskazane konkretne Wydziały, a po zmianie nazwy Departamentu nie zmienił się zakres działania i właściwości tych Wydziałów, a jedynie ich nazwa, „nie mniej deklaruje, że do końca tego roku zmiany takie zostaną wprowadzone do Zasad prowadzenia kontroli tak żeby dokumenty te były zgodne ze strukturą organizacyjną DGL.”

(akta kontroli str. 251-261, 839-852)

Zdaniem NIK niezaktualizowanie Zasad kontroli w następstwie zmian organizacyjnych Ministerstwa, skutkuje niespójnością obowiązujących procedur, uniemożliwia prawidłowe przypisanie uprawnień do kontroli, które mogą być nadawane pracownikom odpowiednich wydziałów, a także wskazuje na niezachowanie standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 MF (pkt 3 (Struktura organizacyjna), lit. A (Środowisko wewnętrzne)), stosownie do którego zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

6. Dyrektor Departamentu Geologii nie zapewnił prowadzenia monitoringu wydobywania kopalin metodą odkrywkową, zgodnie z procedurą monitoringu określoną w Założeniach do procedury monitoringu.

Analiza notatek dot. monitoringu koncesji w latach 2018-2024 oraz potwierdzeń przelewów opłat wynikających z umów użytkowania górniczego (w części stałej i zmiennej) wniesionych przez podmioty wydobywające węgiel brunatny na podstawie dziewięciu (obowiązujących na 30 czerwca 2025 r.) koncesji wykazała, że monitoring koncesji, jak i umów o ustanowieniu użytkowania górniczego nie był prowadzony zgodnie z Założeniami do procedury monitoringu. I tak:

- w sporządzanych, w latach 2022-2024, notatkach z monitoringu koncesji nie odnoszono się do wszystkich obowiązujących w danym roku koncesji obejmujących odkrywkową eksploatację kopalin, a jedynie, jak wyjaśnił dyrektor DGL, zawierano w nich informacje o koncesjach w przypadku których stwierdzono nieprawidłowe wywiązywanie się przedsiębiorcy ze zobowiązania koncesyjnego. W latach 2018-2021 nie odnoszono się w ogóle do koncesji obejmujących ten rodzaj eksploatacji kopalin.

Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „[...] monitoring zobowiązań wynikających z koncesji jest prowadzony na wewnętrzne potrzeby departamentu. Ma to być materiał pomocniczy do podejmowania działań w stosunku do przedsiębiorców, którzy nie wywiązują się z obowiązku informacyjnego wynikającego z koncesji, np. nie przesłali informacji o rozpoczęciu robót wiertniczych, zamierzonym poborze próbek lub nie przesłali w odpowiednim czasie sprawozdania z wykonanych robót. [...] Monitoringowi podlegają wszystkie koncesje, natomiast w notatkach z monitoringu opisywane są tylko

te przypadki (koncesje) gdzie wykryto jakieś braki. [...] monitoring zobowiązań wynikających z koncesji prowadzony jest na wewnętrzne potrzeby departamentu, nie regulują go przepisy prawa, a każdy wydział koncesyjny prowadzi go osobno i we własnym zakresie, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości podejmowane są dalsze działania." Ponadto zeznał, że: "[...] DGL pokazuje w tabelach monitoringu tylko takie koncesje w których stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku pozostałych koncesji, w których nie stwierdzono nieprawidłowości nie dokumentuje tego stanu." oraz zeznał, że: „w jego ocenie monitoring został zrealizowany i dotyczył wszystkich koncesji, pomimo że takie stwierdzenie wprost się nie pojawiło w notatkach. Interpretuje to w taki sposób, że wskazanie konkretnych koncesji w jakich stwierdzono nieprawidłowości nie oznacza, że pozostałych koncesji nie poddano monitoringowi tylko oznacza to, że nie było potrzeby wyartykułować tej tezy. [...] w roku 2025 planuje zmiany procedury monitoringu gdzie pewne zapisy zostaną ujednolicone i zapewne pojawi się zwrot, że w przypadku w którym nie opisano jakiejś koncesji znaczy to, że nie stwierdzono w przypadku tej koncesji nieprawidłowości [...]”.

NIK nie znajduje uzasadnienia do ograniczania się w notatkach tylko do koncesji, w których stwierdzono stany nieprawidłowe, bez nawiązania do wszystkich obowiązujących w danym roku koncesji, uznając takie działanie za niezgodne z Załoženiami do procedury monitoringu wskazującej (w pkt 2) na zobowiązanie do monitorowania wszystkich koncesji.

- w notatkach nie dokonywano oceny zgodności działań przedsiębiorców z warunkami koncesji, oraz umów użytkowania górniczego, jak również nie odnoszono się w nich do poszczególnych elementów przedmiotu monitoringu jakimi, zgodnie z *Załoženiami do procedury monitoringu*, winny być objęte koncesje. W żadnej z notatek nie zawarto również informacji ilu przedsiębiorców zrealizowało (w okresie którego dotyczy notatka) obowiązek uiszczania opłat eksploatacyjnych, o których mowa w art. 134 pgg oraz opłat wynikających z umów użytkowania górniczego (wraz ze wskazaniem wysokości wniesionych opłat, terminów przekazania informacji o wniesionych opłatach), a także nie zawarto informacji w ilu przypadkach podjęto działania w celu wyjaśnienia/wezwania do złożenia korekty przedłożonych przez przedsiębiorców informacji oraz jakie były efekty tych działań. Było to niezgodne z pkt 2 i 3 *Założeń do procedury monitoringu* stanowiącymi, że procedura monitoringu obejmuje monitoring m.in. koncesji oraz umów o ustanowieniu użytkowania górniczego i definiującymi (dla każdego z tych elementów monitoringu) przedmiot monitoringu. I tak przedmiotem monitoringu koncesji winien być m.in. termin rozpoczęcia działalności; zamiar rozpoczęcia robót geologicznych i zamierzony pobór próbek; realizacja prac geologicznych zgodnie z harmonogramem określonym w koncesji; sporządzenie pisemnych sprawozdań kwartalnych i corocznych raportów z przeprowadzonych prac geologicznych oraz analizę ich treści; bieżące dokumentowanie przebiegu prac geologicznych oraz ich wyników; przekazanie próbek, danych geologicznych i wyników badań próbek; przekazanie tzw. „dokumentacji innych”, przygotowanych na podstawie art. 92 pgg; zmiana danych przedsiębiorców; uiszczenie opłaty

za działalność koncesyjną; uiszczenie opłaty za magazynowanie; fundusz likwidacji zakładu górniczego. Natomiast przedmiotem monitoringu umów użytkowania górniczego winno być uiszczenie wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego oraz przekształcenia powodujące zmianę nazwy, siedziby i adresu, formy organizacyjnej, zmiany numerów rejestrowych i identyfikacyjnych, przejście z mocy prawa koncesji na inny podmiot, złożenie wniosku o upadłość, ogłoszenie upadłości, wszczęcie postępowań restrukturyzacyjnych. W notatkach nie odnoszono się do ww. przedmiotu monitoringu koncesji i umów o ustanowieniu użytkowania górniczego.

W odpowiedzi na pytania dotyczące zakresu monitoringu Dyrektor DGL powtórzył poprzednie wyjaśnienia oraz zeznał, że: „przedmiot monitoringu pkt. 3 (strona 2 Założeń monitoringu) nie dotyczy wszystkich koncesji, np. dotyczy tylko warunków koncesji węglowodorowych i nie ma zastosowania do koncesji innych niż związanych z wydobywaniem ropy i gazu o czym informuje podstawa prawna w tabeli np. art. 49 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, który dotyczy tylko węglowodorów. Informacje o ewentualnych nieprawidłowościach dotyczyły tylko tych koncesji w których jest stwierdzono, co w domyśle oznacza, że w przypadku pozostałych koncesji nieprawidłowości nie stwierdzono”.

W kwestii monitorowania wysokości wnoszonych opłat Dyrektor DGL wyjaśnił, że: „[...] opłaty są w pierwszej kolejności weryfikowane przez Biuro Finansowe MKiŚ (BF), które prowadzi zestawienia dochodów budżetowych, w tym dochodów z tytułu użytkowania górniczego. Ponadto zauważyć należy, że Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Geologii (DGL) określa szczegółowo zadania jakimi zajmują się wydziały i w zakresie Wydziału Kopalni Stałych zadanie związane z monitorowaniem użytkowania górniczego brzmi następująco: pomoc przy monitorowaniu realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, w tym prowadzenie spraw związanych z umarzaniem, odraczaniem terminów lub rozkładaniem na raty spłat należności wynikających z tych umów. [...] Przekładane przez przedsiębiorców dowody dokonywania wpłat z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego stanowią drugorzędne narzędzie monitoringu bowiem pierwotnym przedmiotem monitoringu jest w tym przypadku faktyczne dokonanie wpłaty, które nadzorowane jest przez Biuro Finansowe MKiŚ, nie natomiast przedłożenie organowi dowodu wpłaty samej w sobie.”

(akta kontroli str. 583-588, 611-615)

Zastępca Dyrektora BF wyjaśniła, że „Biuro Finansowe zgodnie z Polityką Rachunkowości oraz procedurą kontroli finansowej (rozdział 6) prowadzi monitoring terminowości regulowania należności Skarbu Państwa. W przypadku powstania zaległości w spłacie, Biuro Finansowe wysyła wezwanie do zapłaty przedsiębiorcom, a następnie w przypadku braku uregulowania płatności informuje o tym fakcie właściwą w sprawie komórkę merytoryczną.

(akta kontroli str. 619-625)

GGK wyjaśnił, że „w pełni zgadza się z wyjaśnieniami udzielonymi przez dyrektora DGL. Notatki z monitoringu koncesji dotyczą tylko tych koncesji w których stwierdzono nieprawidłowości, takie podejście było uzgodnione ze mną”.

Minister wyjaśniła, że „na kierownictwie w ostatnim kwartale omawiane były opłaty dotyczące umów o ustanowieniu użytkowania górniczego i skuteczność poboru tych opłat i adekwatność wnoszonych opłat do szkód środowiskowych i adekwatności ich waloryzacji. DGL nie zgłaszał w tym zakresie żadnych problemów [...]”.

(akta kontroli str. 810-825, 839-852)

Zdaniem NIK wszystkie podejmowane przez DGL działania w obszarze monitorowania powinny zostać udokumentowane w sporządzanych na potrzeby kierownictwa DGL notatkach z monitoringu koncesji, tak aby możliwe było jednoznaczne stwierdzenie czy monitoring ten był realizowany w zakresie wskazanym w *Założeniach do procedury monitoringu* oraz notatki te, w ocenie NIK, powinny zawierać ocenę wywiązywania się przedsiębiorców z realizacji warunków udzielonych im koncesji, a także zawartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, jak również wskazywać efekty działań komórek organizacyjnych Ministerstwa podejmowanych w celu wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości. Zdaniem NIK cel dla jakiego *Założenia do procedury monitoringu* zostały ustanowione, tj. ujednolicenie monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą - Prawo geologiczne i górnicze w zakresie kompetencji DGK (aktualnie DGL) nie został zrealizowany ponieważ monitoring nie jest wykonywany w zakresie w jakim wynika to z procedury monitoringu.

7. Dyrektor Departamentu Geologii nie zapewnił zgodności wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGL z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa w zakresie działania tego departamentu.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa od 11 marca 2024 r. do zadań DGL należy *prowadzenie spraw o udzielenie koncesji i ustanowienie użytkowania górniczego oraz monitorowanie wynikających z tego tytułu zobowiązań*¹²⁸. Od 29 grudnia 2021 r. zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DGK (a następnie DGL) do zadań wydziałów merytorycznych należy [...] *monitorowanie wydanych koncesji oraz pomoc przy monitorowaniu zobowiązań wynikających z zawartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, w tym wydawanie opinii o umarzaniu, odraczaniu terminów lub rozkładanie na raty spłat należności wynikających z tych umów w zakresie*

¹²⁸ § 15 pkt 1 zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14), § 15 pkt 1 zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 43 ze zm.), § 12 pkt. 1 Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2025 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 59).

właściwości Wydziału¹²⁹. Dyrektor DGL od 11 marca 2024 r. do zakończenia kontroli, nie zapewnił spójności wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGL z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, bowiem zakres zadań wewnętrznych komórek organizacyjnych DGL, ograniczał się do zapewnienia pomocy przy monitorowaniu zobowiązań wynikających z zawartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, podczas gdy zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa to DGL jest Departamentem odpowiedzialnym za monitorowanie zobowiązań wynikających z tego tytułu. Tym samym zakres zadań wydziałów merytorycznych DGL nie wyczerpywał w pełni zakresu przewidzianego do realizacji przez DGL w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa.

(akta kontroli str. 33-45, 143-148)

Dyrektor DGL zeznał, że „Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Geologii (DGL) określa szczegółowo zadania jakimi zajmują się wydziały i w zakresie Wydziału Kopalin Stałych zadanie związane z monitorowaniem użytkowania górniczego brzmi następująco: pomoc przy monitorowaniu realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów o ustanowieniu użytkowania górniczego, w tym prowadzenie spraw związanych z umarzaniem, odraczaniem terminów lub rozkładaniem na raty spłat należności wynikających z tych umów. Zatem DGL pomaga BF monitorować wpływy do budżetu wynikające z opłat za użytkowanie górnicze.”

(akta kontroli str. 611-615, 810-825, 839-852)

GGK wyjaśnił, że „monitorowanie opłat z tytułu umów użytkowania górniczego należy do Biura Finansowego MKiŚ. Nie wykluczam potrzeby poddania analizie zapisy regulaminów pod kątem ich spójności.”

Minister wyjaśniła, że „[...] w związku z informacją pozyskaną teraz powrócę do tego tematu i podejmę próbę doprecyzowania regulacji wewnętrznych MKiŚ w tym zakresie tak żeby nie było wątpliwości która komórka organizacyjna MKiŚ odpowiada za realizację tych zadań”.

(akta kontroli str. 810-825, 839-852)

Zdaniem NIK regulamin organizacyjny Ministerstwa, ustalony przez Ministra, wyznacza ramy działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu i w związku z tym każda z tych komórek organizacyjnych w swoim regulaminie wewnętrznym (wydawany przez dyrektora tej komórki) powinna uwzględnić wszystkie zadania przewidziane dla tej komórki w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa. Brak uwzględnienia konkretnych zadań w regulaminie

¹²⁹ Na podstawie § 13 pkt 3, § 13 pkt 9, § 18 pkt 7, § 18 pkt 15 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii z dnia 7 maja 2024 r.: Wydział Kopalin Stałych (DGL-WKS), Wydział Węglowodorów (DGL-WW); Na podstawie § 13 pkt 3, § 13 pkt 9, § 18 pkt 8, § 18 pkt 16 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Geologii z dnia 7 maja 2024 r.: Wydział Kopalin Stałych (DGL-WKS), Wydział Węglowodorów (DGL-WW).

wewnętrznym DGL przypisanych tej komórce w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa oznacza niezgodność regulaminu wewnętrznego z aktem nadrzędnym jakim jest regulamin organizacyjny Ministerstwa. Dodatkowo ta niezgodność skutkowałą brakiem realizacji tych zadań przez DGL.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra w zakresie monitorowania wykonania obowiązków na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu odkrywkowej eksploatacji kopalni na wody podziemne i powierzchniowe w latach 2018-2025 (do 30 czerwca).

Powyższą ocenę uzasadnia nieuwzględnienie przez Ministra, w ramach kontroli i nadzoru, o których mowa w art. 158 pkt 2 pgg oraz art. 40 ust. 1 pkt 1 prawa przedsiębiorców monitorowania zmian zasięgu lejów depresji powstałych w wyniku odwadniania odkrywkowych zakładów górniczych wydobywających węgiel brunatny i kopaliny towarzyszące (na podstawie koncesji udzielonych przez Ministra). Minister nie tylko nie zapewnił sobie danych (zarówno bieżących jak i historycznych) odnośnie do zasięgu lejów depresji ale także nie zapewnił objęcia kontrolami, prowadzonymi przez właściwe komórki organizacyjne MKiŚ, wypełniania przez przedsiębiorców zobowiązań wynikających z DŚU. Tymczasem w 2 objętych kontrolą koncesjach na wydobywanie węgla brunatnego wprost wskazano, że wydobywanie kopaliny będzie prowadzone zgodnie z DŚU. Minister nie wszczął z urzędu postępowania w sprawie zmiany koncesji nr 25/97 z 1 października 1997 r. oraz nr 120/94 z 8 sierpnia 1994 r. pomimo nabycia przez organ z urzędu wiedzy, że rzeczywisty szkodliwy wpływ robót górniczych zakładu górniczego związany z odwadnianiem tego zakładu i powstałym w skutek tego lejem depresji, przekroczył ustanowione w koncesji granice terenu górniczego. Stanowiło to naruszenie art. 34 ust. 3 pgg. Minister nie określił sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Ponadto w Ministerstwie nie dokumentowano przeprowadzenia takiej analizy. W ocenie NIK spowodowało to, że proces planowania i realizacji kontroli był prowadzony nierzetelnie. Główny Geolog Kraju nie podjął działań w celu zaktualizowania Zasad kontroli w związku z ze zmianą nazwy Departamentu właściwego do realizacji zadań związanych z monitorowaniem i kontrolą koncesjonariuszy. Ponadto Dyrektor Departamentu Geologii nie zapewnił prowadzenia monitoringu wydobywania kopalni metodą odkrywkową, zgodnie z procedurą monitoringu określoną w Założeniach do procedury monitoringu oraz zgodnie z właściwością DGL określoną w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, a także nie zapewnił spójności wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGL z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa.

OBSZAR

3. Realizacja umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej podpisana została 3 lutego 2022 r. w Pradze (M.P. z 2022 r. poz. 276)

Opis stanu faktycznego

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki

Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁰ podpisana została 3 lutego 2022 r. w Pradze. Rada Ministrów na podstawie uchwały nr 17/2022 z 2 lutego 2022 r.¹³¹ w sprawie związania RP umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w RP, powierzyła Ministrowi wykonanie umowy z zastrzeżeniem zobowiązania określonego w § 3 uchwały, zgodnie z którym zobowiązano ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako wykonującego prawa z akcji należących do Skarbu Państwa PGE Polskiej Grupy Energetycznej Spółka Akcyjna¹³² w Warszawie, do podjęcia działań zmierzających do zagwarantowania prawidłowej realizacji Umowy w zakresie, w jakim Umowa przewiduje udział grupy kapitałowej PGE S.A. W umowie polsko-czeskiej zawarto postanowienia zobowiązujące do realizacji zadań mających bezpośredni związek z działalnością Kopalni Odkrywkowej Węgla Brunatnego Turów, należącej do PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna Spółka Akcyjna z siedzibą w Bełchatowie¹³³ (spółki zależnej od PGE Polska Grupa Energetyczna Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie).

W celu zagwarantowania realizacji Umowy Minister Aktywów Państwowych 7 lutego 2022 r. zawarł z PGE S.A. i PGE GiEK S.A. porozumienie, w którym zobowiązał PGE GiEK S.A. do realizacji zadań zawartych w art. 3, 4, 5, 6, 7 oraz 8 umowy polsko-czeskiej¹³⁴. Sposób współpracy pomiędzy Ministrem a Ministrem Aktywów Państwowych w zakresie realizacji porozumienia wykonawczego, a tym samym Umowy został uregulowany w porozumieniu z 29 kwietnia 2022 r. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska został utworzony adres e-mail dedykowany umowie polsko-czeskiej.

W okresie objętym kontrolą w bieżącą realizację Umowy poza Ministrem zaangażowane były m.in. PGE GiEK S.A., Minister Aktywów Państwowych, jak też PIG-PIB oraz Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, jako jednostki podległe/nadzorowane przez Ministra, którym Minister powierzył realizację części zadań wskazanych w art. 5, 6 i 8 umowy polsko-czeskiej.

(akta kontroli str. 33-54)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a umowy polsko-czeskiej Minister 3 lutego 2022 r. przekazał 45 909,0 tys. zł (tj. równowartość 10 000,0 tys. EUR) na rzecz Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej oraz 114 772,5 tys. zł

¹³⁰ M.P. z 2022 r. poz. 276, dalej: „umowa polsko-czeska” lub „Umowa”.

¹³¹ RM-06111-18.22, dalej: „uchwała nr 17/2022”.

¹³² Dalej: PGE S.A.

¹³³ Dalej: PGE GiEK S.A.

¹³⁴ Dalej: Porozumienie wykonawcze.

(tj. równowartość 25 000,0 tys. EUR) na rzecz Kraju Libereckiego. Łączna wysokość przekazanych środków finansowych wyniosła 160 681,5 tys. zł¹³⁵.

(akta kontroli str. 929)

Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. a umowy polsko-czeskiej strona Polska, reprezentowana przez Ministra, zobowiązana jest wpłacać corocznie (najpóźniej do 31 stycznia) równowartość 250,0 tys. EUR na rzecz Funduszu Małych Projektów¹³⁶. Minister uzgodnił z Fundacją PGE, że ta będzie pokrywała 1/3 wpłaty na Fundusz (tj. 82,5 tys. EUR). Ponadto Minister występował corocznie (w latach 2022-2025) do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z zapytaniem o możliwość partycypacji przez Marszałka w składce na Fundusz. Marszałek każdorazowo wskazywał na brak środków finansowych na ten cel. W związku z powyższym Minister pokrywał z budżetu (części 41-Środowisko) składkę w wysokości 167,5 tys. EUR. Łącznie w okresie 2022-2025 (na dzień 30 czerwca 2025 r.) wpłacono na ww. Fundusz 3 054,09 tys. zł (z tego: 795,05 tys. zł w 2022 r., 796,75 tys. zł w 2023 r., 739,96 tys. zł w 2024 r. oraz 722,33 tys. zł w 2025 r. - do 30 czerwca 2025 r.). Wpłat na Fundusz dokonywano w wysokości i terminie określonym w art. 9 ust. 2 umowy polsko-czeskiej.

(akta kontroli str. 929)

Zgodnie z art. 9 ust. 1 umowy polsko-czeskiej Fundusz ma na celu wzmocnienie ochrony środowiska Republiki Czeskiej¹³⁷ i Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁸ w sąsiedztwie kopalni Turów. Środki z tego Funduszu mają zostać wykorzystane na lokalne i regionalne projekty środowiskowe. Fundusz został utworzony przez Województwo Dolnośląskie oraz Kraj Liberecki 17 października 2022 r. w ramach struktur Euroregionu Nysa. Do głównych zadań Funduszu¹³⁹ należy gromadzenie środków finansowych przeznaczonych na przyznawanie dofinansowania w formie dotacji celowych o charakterze nieinwestycyjnym i inwestycyjnym za pośrednictwem naborów. O dofinansowanie odpowiednich projektów ze środków Funduszu mogą aplikować podmioty z RP i RCz (art. 2 pkt 2.13 statutu Funduszu). Natomiast składka strony polskiej jest w całości przeznaczana na współfinansowanie projektów realizowanych przedsięwzięć. Środki niewykorzystane będą zwrócone wpłacającym tylko w przypadku likwidacji Funduszu. Natomiast dopóki Fundusz istnieje wpłacane środki są

¹³⁵ Źródłem finansowania były środki z rezerwy celowej poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, o które Minister wystąpił jeszcze w dniu podpisania umowy. Środki zostały przyznane decyzją Ministra Finansów z 3 lutego 2022 r., znak: MF/FG2.4143.3.4.2022.MF.146; oraz decyzją z 11 lutego 2022 r., znak: MF/FG2.4143.3.4.2022.MF.146.K01.

¹³⁶ Dalej: „Fundusz”.

¹³⁷ Dalej: „RCz”.

¹³⁸ Dalej: „RP”.

¹³⁹ Wskazanych w statucie Funduszu Małych Projektów Turów, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały nr 6039/VI/22 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 17 października 2022 r. ws. akceptacji projektu celów, parametrów i statutu Funduszu Małych Projektów Turów oraz wskazania członków Komisji Turowskiej FMP (Komitetu Monitorującego).

na nim gromadzone i z nich przyznawane jest dofinansowanie do zatwierdzonych projektów.

(akta kontroli str. 1194-1197)

Ze sporządzonych (i przekazanych Pełnomocnikowi strony polskiej), na podstawie art. 9 ust. 7 umowy polsko-czeskiej, rocznych sprawozdań finansowych Funduszu wynika, że:

- w 2023 r. do dofinansowania zatwierdzono, w ramach I naboru Funduszu, sześć projektów¹⁴⁰ (z tego cztery projekty których beneficjentami były gminy na terenie RP i dwa projekty realizowane na terytorium RCz). Łączna wartość projektów w ramach I naboru wyniosła 932,4 tys. EUR, natomiast dofinansowanie z Funduszu - 350,4 tys. EUR. W ramach II naboru zatwierdzono do dofinansowania 11 projektów¹⁴¹, w tym trzy projekty których beneficjentami były gminy na terenie RP i osiem projektów realizowanych na terytorium RCz. Łączna wartość projektów w ramach II

¹⁴⁰ 1. „Tworzenie biotopów terenów podmokłych w k.u. Loučna, Hradek nad Nisou” o całkowitej wartości 611,3 tys. EUR - wypłacono zaliczkę oraz płatność końcową (beneficjent: Miasto Hradek nad Nisou);

2. „Rewitalizacja aleja Vaclavice – Uhelna” o całkowitej wartości 44,2 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Hradek nad Nisou);

3. „Zagospodarowanie terenu w Sulikowie obejmującego utworzenie ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie z zastosowaniem autochtonicznych gatunków roślin” o całkowitej wartości 27,5 tys. EUR - wypłacono zaliczkę oraz płatność końcową (beneficjent: Gmina Sulików);

4. „Odtworzenie systemu melioracyjnego w celu przywrócenia funkcji polderu zalewowego w miejscowości Porajów na pograniczu polsko- 1. czeskim” o całkowitej wartości 124,7 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Gmina Bogatynia);

5. „Remont utwardzonego terenu parkingu przy ulicy Kąpielowej w Bogatyni w celu utworzenia miejsca przepuszczającego wodę” o całkowitej wartości 106,1 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Gmina Bogatynia);

6. „Ekologiczny parking przy Urzędzie Miejskim w Zawidowie” o całkowitej wartości 18,7 tys. EUR – wypłacono zaliczkę oraz płatność końcową (beneficjent: Gmina Miejska Zawidów).

¹⁴¹ 1. „Wspomaganie retencji wody przy kompleksie sportowym” o całkowitej wartości 27,5 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Chrastava);

2. „Posadzenie alei Hrebenovka” o całkowitej wartości 18,6 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Chrastava);

3. „Rewitalizacja zbiornika wodnego Dolni Sedlo, Hradek nad Nisou” o całkowitej wartości 205,6 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Hradek nad Nisou);

4. „Odnowa historycznych alei drzew w miejscowości Porajów na pograniczu polsko-czeskim” o całkowitej wartości 48,3 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Gmina Bogatynia);

5. „Odbudowa elementu wodnego - staw Oko” o całkowitej wartości 17,8 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Chrastava);

6. „Utworzenie alei drzew owocowych jako ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie w miejscowości Opolno Zdrój na pograniczu polsko-czeskim” o 1. całkowitej wartości 5,5 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Gmina Bogatynia);

7. „Aleja na odcinku Novomestska – Bažantnice” o całkowitej wartości 61,3 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Frydlant);

8. „Wspomaganie retencji wody, Horni Vitkov obok szkoły” o całkowitej wartości 15,5 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Miasto Chrastava);

9. „Aleja drzew z Ameryki do Krizku” o całkowitej wartości 42,6 tys. EUR – wypłacono zaliczkę oraz płatność końcową (beneficjent: Wieś Mnišek);

10. „Zagospodarowanie terenu w Miedzianej obejmującego utworzenie ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie” o całkowitej wartości 32,1 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Gmina Sulików);

11. „Parking i teren postojowy wykonany z jednostek infiltracyjnych we wsi Višňova” o całkowitej wartości 134,1 tys. EUR – wypłacono zaliczkę (beneficjent: Wieś Višňova).

naboru wyniosła 608,9 tys. EUR, natomiast dofinansowanie z Funduszu - 370,9 tys. EUR;

- w 2024 r. do dofinansowania (w ramach III naboru Funduszu) zatwierdzono siedem projektów¹⁴², z tego trzy projekty których beneficjentami były gminy na terenie RP i cztery projekty realizowane na terytorium RCz. Łączna wartość projektów w ramach III naboru wyniosła 497,6 tys. EUR, w tym dofinansowanie z Funduszu - 324,0 tys. EUR;
- w 2025 r. do dofinansowania (w ramach IV naboru Funduszu) zatwierdzono 15 projektów¹⁴³, z tego pięć projektów których beneficjentami były gminy na

-
- ¹⁴² 1. „Zagospodarowanie terenu w celu zatrzymania wody w krajobrazie - ulica Turpišova” o całkowitej wartości 4,5 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Miasto Chrastava);
2. „Zagospodarowanie terenu w celu zatrzymania wody w krajobrazie - Muzeum Strażackie” o całkowitej wartości 23,8 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Miasto Chrastava);
3. „Hradek nad Nisou - Rewitalizacja alejek” o całkowitej wartości 118,10 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Miasto Hradek nad Nisou);
4. „Przyszkolny ogród retencyjny w Działoszynie” o całkowitej wartości 64,5 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Gmina Bogatynia);
5. „Hradek nad Nisou, Kristyna Północna ścieżka rowerowa - etap 1” o całkowitej wartości 193,2 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Miasto Hradek nad Nisou);
6. „Zagospodarowanie terenu w Radzimowie obejmującego utworzenie ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie” o całkowitej wartości 20,3 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Gmina Sulików);
7. „Remont utwardzonego terenu parkingu wraz z drogą dojazdową - ul. Żołnierzy Niezłomnych w Bogatyni w celu utworzenia miejsca przepuszczającego wodę” o całkowitej wartości 72,6 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Gmina Bogatynia).
- ¹⁴³ 1. „Regulacja przepuszczalności powierzchni do p.č. 155/3,1271,1272,1273,k.ú. Heřmanice u Frýdlantu” o całkowitej wartości 82,2 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: wieś Heřmanice);
2. „Wsparcie retencji wody, park przy szkole podstawowej” o całkowitej wartości 3,4 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Miasto Chrastava);
3. „Aleja wiśnia Višňová” o całkowitej wartości 70,1 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: wieś Višňová);
4. „Rewitalizacja alei pamiątkowej K Hamrštejnu” o całkowitej wartości 155,1 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Miasto Liberec);
5. „Zwiększenie zdolności retencyjnych obszaru przed kompleksem sportowym” o całkowitej wartości 83,8 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Miasto Chrastava);
6. „Przekształcenie nieprzepuszczalnych nawierzchni parkingu Fügnerova w Frýdlant w obszary przepuszczalne” o całkowitej wartości 336,3 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Miasto Frýdlant);
7. „Odmulenie zbiornika OKO” o całkowitej wartości 87,8 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Miasto Chrastava);
8. „Hrádek nad Nisou - Zakup urządzenia wielofunkcyjnego wraz z akcesoriami” o całkowitej wartości 157,6 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Miasto Hrádek nad Nisou);
9. „Odnowienie parku przypałacowego w Jerzmankach- etap I prace porządkowe” o całkowitej wartości 32,2 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Gmina Zgorzelec);
10. „Zagospodarowanie zieleni w Bogatyni - pas zieleni przy stawach od strony zachodniej - części działek nr 1 AM 12 obr. Bogatynia II, dz. nr 12/1 AM 13 obr. Bogatynia II oraz od strony wschodniej - działka nr 7/14 AM 13 obr. Bogatynia II” o całkowitej wartości 42,9 tys. EUR - zaliczki nie wypłacono (beneficjent: Gmina Bogatynia);
11. „Zakup maszyny czyszczącej dla Bílý Kostel nad Nisou” o całkowitej wartości 194,9 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: wieś Bílý Kostel nad Nisou);
12. „Zakup maszyny czyszczącej dla miasta Chrastava” o całkowitej wartości 162,7 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Miasto Chrastava);
13. „Zakup sprzętu koszącego do utrzymania i pielęgnacji terenów wodnych w Gminie Bogatynia” o całkowitej wartości 30,7 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Gmina Bogatynia);
14. „Zakup wielofunkcyjnej maszyny do całorocznego utrzymania terenów gminnych - czyste i zielone otoczenie przygraniczne” o całkowitej wartości 8,9 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Gmina Sulików);
15. „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez zakup sprzętu zamiatającego dla Gminy Bogatynia” o całkowitej wartości 88,3 tys. EUR - zaliczek nie wypłacono (beneficjent: Gmina Bogatynia).

- terenie RP i dziesięć projektów realizowanych na terytorium RCz. Łączna wartość projektów w ramach IV naboru wyniosła 1 536,8 tys. EUR, w tym dofinansowanie z Funduszu – 853,2 tys. EUR;
- na dzień 11 grudnia 2025 r. zakończonych zostało 10 projektów¹⁴⁴.

(akta kontroli str. 1116-1118, 1194-1197, 1469a-1485)

W celu wypełnienia przez stronę Polską obowiązków wynikających z umowy w zakresie budowy wału ziemnego, ochrony przed hałasem, jakości powietrza atmosferycznego, przemieszczenia terenu oraz monitorowania poziomu wód podziemnych (tj. obowiązków określonych w art. 4-8 umowy), zawarte zostało (7 lutego 2022 r.) Porozumienie pomiędzy PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. z siedzibą w Warszawie, PGE GIEK S.A. z siedzibą w Bełchatowie, a Skarbem Państwa reprezentowanym przez MAP¹⁴⁵. Zgodnie z tym porozumieniem za realizację ww. zadań odpowiedzialne są PGE GIEK oraz PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.

Dokumenty związane z monitorowaniem poziomu wód podziemnych, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lit. a-f umowy polsko-czeskiej, przekazywano stronie Czeskiej poprzez „Punkt Kontaktowy” (ustanowiony na podstawie art. 10 ust. 2 tej umowy). Do pełnienia roli Punktu Kontaktowego Minister wyznaczył (15 lutego 2022 r.) PIG-PIB. Dyrektor PIG-PIB poinformował Ministra (22 lutego 2022 r.) o wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej za prowadzenie Punktu Kontaktowego. Minister zapewnił (wg stanu na 30 czerwca 2025 r.) ciągłość funkcjonowania tego punktu.

(akta kontroli str. 962-964)

PIG-PIB realizował prace związane z pełnieniem roli Punktu Kontaktowego (wykonującego obowiązki wskazane w art. 8 umowy polsko-czeskiej) w ramach zadania ciągłego pn.: „Wsparcie działań ministra właściwego ds. środowiska oraz innych organów administracji państwowej w postaci: ekspertyz, opinii, analiz, raportów, recenzji, prezentacji i innych w zakresie geologii (kontynuacja zadania)”. Zadanie to było finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁴⁶ na podstawie umowy dotacji¹⁴⁷ z 12 stycznia 2022 r. Od 1 stycznia 2025 r. prace są kontynuowane w ramach zadania o takim samym tytule, z terminem wykonania do 31 grudnia 2027 r.

¹⁴⁴ 1. „Tworzenie biotopów terenów podmokłych w k.u. Loučna, Hradec nad Nisou”;
2. „Zagospodarowanie terenu w Sulikowie obejmującego utworzenie ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie z zastosowaniem autochtonicznych gatunków roślin”;
3. „Ekologiczny parking przy Urzędzie Miejskim w Zawidowie”;
4. „Aleja drzew z Ameryki do Krizku”;
5. „Odtworzenie systemu melioracyjnego w celu przywrócenia funkcji polderu zalewowego w miejscowości Porajów na pograniczu polsko-czeskim”;
6. „Remont utwardzonego terenu parkingu przy ulicy Kąpielowej w Bogatyni w celu utworzenia miejsca przepuszczającego wodę”;
7. „Utworzenie alei drzew owocowych jako ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie w miejscowości Opolno Zdrój na pograniczu polsko-czeskim”;
8. „Aleja na odcinku Novoměstská – Bažantnice”;
9. „Wspomaganie retencji wody, Horní Vítkov obok szkoły”;
10. „Zagospodarowanie terenu w Miedzianej obejmującego utworzenie ekostabilizacyjnych elementów w krajobrazie”.

¹⁴⁵ dalej: „Porozumienie Wykonawcze”.

¹⁴⁶ Dalej: „NFOŚiGW”.

¹⁴⁷ nr 610/2022/Wn-07/FG-GO-DN/D, zawartej 12.01.2022 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Dotującym, a Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym jako Beneficjentem.

Finansowanie również odbywa się ze środków NFOŚiGW na podstawie umowy dotacji¹⁴⁸ z 26 marca 2025 r. Łączny koszt realizacji zadań (na podstawie ww. umów) do 30 czerwca 2025 r. wyniósł 241,03 tys. zł¹⁴⁹.

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) PIG-PIB wykonał m.in. następujące prace:

- przygotowanie do udziału i realizacja 13 misji oceniających wraz z opracowaniem wyników pomiarów hydrometrycznych;
- kwartalne udostępnienie stronie Czeskiej danych otrzymanych od PGE/MAP, po uprzedniej ich weryfikacji i sporządzeniu roboczych wykresów głębokości poziomów wód podziemnych;
- analiza danych otrzymanych od PGE GIEK, przygotowanie materiałów oraz udział w spotkaniu w Pradze w zakresie oceny stanu wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz przemieszczania terenu.

(akta kontroli str. 1159- 1191)

W dniu podpisania umowy polsko-czeskiej, tj. 3 lutego 2022 r. PGE GIEK S.A. przekazała stronie Czeskiej dokumenty dot. bariery ochronnej, poboru wód kopalnianych oraz dopływów wody do południowej części kopalni Turów, o których mowa w art. 8 ust. 1 lit. a – c, art. 8 ust. 2 i 3 umowy polsko-czeskiej, co zostało potwierdzone protokołem przekazania dokumentów podpisanym przez przedstawiciela Rządu RCz oraz przedstawiciela PGE GIEK S.A.

(akta kontroli str. 962-964, 968-970)

Realizacja umowy była omawiana przez ministrów właściwych ds. środowiska RP i Republiki Czeskiej w ramach spotkań bilateralnych (przeprowadzonych w latach 2022-2025 (wg stanu na dzień zakończenia kontroli)¹⁵⁰.

Minister nie posiadał wiedzy o ryzyku niedotrzymania terminu wdrożenia zadań związanych z wymianą lub modernizacją oświetlenia, wymienionych w art. 3 ust. 10 lit. b-e umowy, w ciągu 3 lat od przeglądu, o którym mowa w art. 3 ust. 10 lit. a umowy polsko-czeskiej, tj. do 2 sierpnia 2025 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1204a-1204e)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 umowy każda ze stron zobowiązana była do wyznaczenia (w drodze dyplomatycznej, w terminie pięciu dni roboczych od wejścia w życie umowy) Pełnomocnika odpowiedzialnego za wymianę informacji zgodnie z umową oraz wykonywanie innych zadań powierzonych mu na mocy niniejszej umowy i poinformowanie drugiej strony o danych kontaktowych swojego Pełnomocnika¹⁵¹.

¹⁴⁸ nr 123/2025/Wn-07/FG-GO-DN/D z 26 marca 2025 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Dotującym, a Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym jako Beneficjentem.

¹⁴⁹ W poszczególnych latach koszt realizacji prac wyniósł: w roku 2022 – 66,04 tys. zł; w roku 2023 r. – 84,25 tys. zł; w roku 2024 – 44,73 tys. zł; w roku 2025 (do 30 czerwca) – 46,00 tys. zł.

¹⁵⁰ Np. spotkanie 2 września 2025 r., spotkanie 4 lipca 2025 r., 29 kwietnia 2025 r.

¹⁵¹ Ta sama metoda miała zostać zastosowana w celu niezwłocznego wzajemnego informowania się o wszelkich zmianach dotyczących osoby lub danych kontaktowych Pełnomocnika.

Do 30 czerwca 2025 r. funkcję Pełnomocnika strony Polskiej, o którym wyżej pełniły kolejno trzy osoby¹⁵². Powołanie przez Ministra Pełnomocnika następowało jedynie poprzez zgłoszenie tego faktu do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w przypadku wszystkich trzech Pełnomocników) oraz do Ministra Spraw Zagranicznych (w przypadku pierwszego i drugiego Pełnomocnika). Osobnych dokumentów powołujących i odwołujących z funkcji Pełnomocnika nie sporządzano w MKiŚ, co stanowiło działanie nierzetelne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pomiędzy 31 lipca 2024 r., a 16 sierpnia 2024 r. wystąpiła przerwa w pełnieniu funkcji Pełnomocnika, co oznacza, że Minister nie zapewnił ciągłości w sprawowaniu funkcji Pełnomocnika przez stronę Polską od 1 do 15 sierpnia 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 858-861, 954-958, 1119-1122, 1130-1138, 1146-1153)

Pełnomocnicy, zgodnie z art. 10 ust. 1 umowy, dokonywali m.in. wymiany informacji pomiędzy stronami tej umowy.

W okresie pełnienia funkcji przez pierwszego Pełnomocnika nie informowano Ministra (w formie pisemnej) o sprawach związanych z realizacją umowy. Pierwszy Pełnomocnik wyjaśnił, że Minister był informowany (w formie ustnej) wyłącznie o kwestiach problemowych w realizacji umowy. Natomiast na bieżąco, w formie ustnej lub ewentualnie mailowej, przekazywano informacje o realizacji umowy właściwemu podsekretarzowi stanu w MKiŚ. Nie sporządzano regularnie raportów/notatek pisemnych, co pierwszy Pełnomocnik wyjaśnił, że: „[...] ze strony Ministra nie było oczekiwania aby informować go o pozytywnych rzeczach w zakresie umowy, również o realizacji poszczególnych obowiązków z umowy, np. zakończeniu budowy ekranu ziemnego, czy bariery przeciwpływowej.”.

Drugi Pełnomocnik wyjaśnił, że o wszystkich istotnych sprawach informował Ministra podczas spotkań oraz za pośrednictwem dyrektora Departamentu Spraw Międzynarodowych. Drugi Pełnomocnik wyjaśnił również, że: „po objęciu przez niego funkcji, Kierownictwo MKiŚ nie przekazało swoich oczekiwań co do sposobu i zakresu raportowania z przebiegu realizacji umowy polsko-czeskiej przez Pełnomocnika. W związku z tym oparł się na informacji w zakresie praktyki funkcjonowania Pełnomocnika, które otrzymał od poprzedniego Pełnomocnika. Większość zadań Pełnomocnika wynikających z umowy dotyczy przekazywania dokumentów stronie Czeskiej i ma charakter techniczny i w związku z tym nie było potrzeby informowania Ministra. Minister nie przekazywał wytycznych ani zaleceń co do sposobu realizacji umowy polsko-czeskiej.”. Trzeci Pełnomocnik wyjaśnił, że: „informacje o poszczególnych zagadnieniach związanych z umową polsko-czeską były przekazywane Minister w ramach przygotowań do spotkań ze stroną Czeską. Spotkań tych było dość dużo (najczęściej przy okazji posiedzeń Rady ds. Środowiska), bo przy każdym spotkaniu na poziomie ministerialnym temat Turowa był poruszany. Na takie spotkania zawsze były przygotowywane

¹⁵² Pierwszy Pełnomocnik strony Polskiej został powołany z dniem 9 lutego 2022 r. i zakończył pełnienie tej funkcji z dniem zakończenia pracy w MKiŚ, tj. 6 marca 2023 r. Kolejna osoba przejęła funkcję Pełnomocnika z dniem 7 marca 2023 r. i pełniła ją do 31 lipca 2024 r. Od 16 sierpnia 2024 r. funkcję Pełnomocnika pełni Dyrektor Departamentu Spraw Międzynarodowych MKiŚ.

notatki dla Minister ze stanu realizacji poszczególnych zagadnień związanych z umową.”. Brak spójnego i usystematyzowanego sposobu informowania Ministra przez Pełnomocników o wszystkich kwestiach związanych z realizacją umowy polsko-czeskiej m.in. skutkowało nieprzekazaniem Ministrowi informacji o zagrożeniu terminowej realizacji przez PGE GIEK S.A. obowiązków wynikających z art. 3 ust. 10 lit. b–e umowy polsko-czeskiej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 954-958, 1119-1122, 1130-1138, 1146-1153)

Minister otrzymał od strony Czeskiej (za pośrednictwem Pełnomocników), zgodnie z art. 2 ust. 3 umowy polsko-czeskiej, roczne sprawozdania z realizacji projektów finansowanych ze środków wpłaconych przez stronę Polską, o których mowa w art. 2 ust. 1 umowy polsko-czeskiej za rok 2022, 2023 oraz 2024. Sprawozdania te zostały przekazane Pełnomocnikowi strony Polskiej odpowiednio: 1 listopada 2023 r., 23 września 2024 r. oraz 28 lutego 2025 r. Zgodnie ze sprawozdaniami w latach 2022-2023 środki wydatkowano na: kontynuację monitoringu poszczególnych komponentów środowiska, wód podziemnych, hałasu, powietrza i ruchów masowych ziemi. Ponadto ze środków pokryto działania Czeskiej Służby Geologicznej polegające na: regularnej kontroli kopalni, ocenie funkcjonalności podziemnej bariery i monitorowaniu poziomu wód gruntowych. Dodatkowo w 2022 r. przebudowano stację uzdatniania wody w Machninie.

Zgodnie ze sprawozdaniem za 2024 r. zawarto siedem umów o udzielenie dotacji celowej na finansowanie i dofinansowanie projektów: „Chrastava, Horní Vítkov – zaopatrzenie w wodę”, „Chrastava, Horní Vítkov – zaopatrzenie w wodę – prace przygotowawcze i projektowe”, „Projekt Turów I – Zwiększenie przepustowości Centralnego Zakładu Wodociągowego we Frýdlancie oraz rozszerzenie istniejącego obszaru zlewni w miejscowościach U Nemocnice i Bažantnice”, „Projekt Turów II – Bulovka – działania na rzecz podłączenia systemu wodociągowego Bulovka”, „Projekt Turów III – Dětrichov – działania na rzecz podłączenia systemu wodociągowego w Dětrichovie”, „Projekt Turów IV – Frýdlant – działania na istniejących sieciach” oraz „Zaopatrzenie w wodę – Václavice”.

(akta kontroli str. 1101, 1103-1110)

Dokumentem, w którym określono podmiot odpowiedzialny oraz zakres przypisanych mu działań, do wykonania których Strona Polska zobowiązała się w umowie polsko-czeskiej jest Porozumienie Wykonawcze¹⁵³. Nie obejmuje ono jednak wszystkich działań, do realizacji których strona Polska została zobowiązana w umowie polsko-czeskiej. Zgodnie z Porozumieniem Wykonawczym działania w zakresie budowy wału ziemnego, ochrony przed hałasem, jakości powietrza atmosferycznego, przemieszczenia terenu oraz monitorowania poziomu wód podziemnych zostały powierzone PGE GIEK S.A. i PGE S.A. W związku z realizacją obowiązków wynikających z Porozumienia Wykonawczego, na dzień 15 maja 2025 r. PGE GIEK S.A. poniosła koszty w wysokości 14 408,49 tys. zł. Środki te wydatkowano na: konsultacje, oceny, misje, wymianę informacji (147,8 tys. zł), barierę przeciwfiltracyjną, monitoring hydrogeologiczny (212,9 tys. zł), monitoring hałasu, ograniczenie emisji hałasu

¹⁵³ Zawarte 7 lutego 2022 r. pomiędzy PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Aktywów Państwowych.

(1 563,6 tys. zł), monitoring jakości powietrza (980,9 tys. zł), budowę i utrzymanie wału ziemnego (9 643, 5 tys. zł), ograniczenie emisji światła (1 689, 8 tys. zł) oraz monitoring deformacji terenu (170,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 954-958, 1119-1122, 1130-1138, 1146-1153, 1194-1197)

Zgodnie z art. 3 ust. 6 umowy polsko-czeskiej po zakończeniu budowy bariery ochronnej wód podziemnych strona Polska była zobowiązana do prowadzenia regularnych, kwartalnych pomiarów poziomu wód podziemnych w otworach monitoringowych HPp - 29/49,5, HPp - 27/51, HS - 350, HPp-23/56, a także do przeprowadzenia oceny funkcjonowania bariery, najpóźniej do 30 czerwca 2023 r. Prace związane z budową bariery zakończono 31 marca 2022 r., a do września 2022 r. barierę rozbudowano o dodatkowe otwory i wykonano badanie współczynnika filtracji, o którym mowa w art. 3 ust. 7 umowy polsko-czeskiej. Dokumentację w tym zakresie przekazano stronie Czeskiej w styczniu 2023 r.

Ponadto, w związku z określonym w art. 3 ust. 6 umowy polsko-czeskiej, obowiązkiem prowadzenia przez 12 miesięcy regularnych, kwartalnych pomiarów poziomu wód podziemnych w otworach monitoringowych HPp - 29/49,5, HPp - 27/51, HS - 350, HPp-23/56, badania te prowadzono w okresie od kwietnia 2022 do kwietnia 2023 r. (czyli po zakończeniu budowy zasadniczej części bariery). Wyniki tych pomiarów przekazywano sukcesywnie stronie Czeskiej do maja 2023 r.

W maju 2023 r. zrealizowano obowiązek wynikający z art. 3 ust. 6 i 7 umowy polsko-czeskiej, tj. potwierdzono pełną funkcjonalność bariery na podstawie wyników zmian położenia zwierciadła wód podziemnych w ww. otworach monitoringowych (wymienionych w art. 3 ust. 6 umowy) oraz na podstawie współczynnika filtracji (o którym mowa w art. 3 ust. 7 umowy).

Analiza wyników powyższych pomiarów (w omawianych otworach monitorujących funkcjonalność bariery), przeprowadzona w okresie od kwietnia 2022 r. do kwietnia 2023 r., wykazała wzrosty położenia zwierciadeł wód podziemnych w zakresie od +0.58 m do +4.11 m, co wskazało na pozytywną ocenę funkcjonalności bariery ochronnej wód podziemnych w zakresie zapobiegania odpływowi wód podziemnych z terytorium RCz. Zostało to również potwierdzone przez Stronę Czeską. Na podstawie pomiarów poziomu wód podziemnych w otworach monitoringowych HPp - 29/49,5, HPp - 27/51, HS - 350, HPp-23/56 dokonano wyliczenia współczynnika filtracji. Uzyskano wyniki w przedziale od 0,0015 m/d do 0,00006 m/d, czyli korzystniejsze niż określone w art. 3 ust. 7 umowy polsko-czeskiej na poziomie 0,0016 m/d.

Minister dysponował jedynie dokumentacją w zakresie wyników pomiarów wód podziemnych w otworach monitoringowych HPp-29/49,5, HPp-27/51, HS-350, HPp-23/56 za I kwartał 2025 r., a wyniki pomiarów za I, II, III, IV kwartał 2022 r., I, II, III, IV kwartał 2023 r., I, II, III, IV kwartał 2024 r. oraz ocena funkcjonalności bariery zostały pozyskane z PIG-PIB i PGE dopiero w trakcie kontroli NIK (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 33-45, 46-54, 968-970, 1194-1197a)

Wg stanu na 15 lipca 2025 r. dane, o których mowa w art. 8 ust. 9 umowy¹⁵⁴ zostały przekazane stronie Polskiej przez stronę Czeską. Z wyjaśnień uzyskanych w PIG-PIB (jako Punkt kontaktowy) wynika, że dokumentacja, o której mowa w art. 8 ust. 9 umowy polsko-czeskiej była niezbędna PGE GIEK S.A. oraz PIG-PIB do tworzenia modelu hydrogeologicznego i została przekazana tym podmiotom. Minister nie monitorował w sposób rzetelny realizacji przez PGE GIEK, Punkt Kontaktowy oraz Pełnomocnika zadań określonych w umowie polsko-czeskiej i nie posiadał pełnej i całościowej dokumentacji pozwalającej na rzetelne monitorowanie procesu realizacji umowy. Dokumenty dot. m.in. monitorowania poziomu wód podziemnych, dokumentacji technicznej dotyczącej realizacji poszczególnych przedsięwzięć przez PGE przedkładane do kontroli NIK pozyskiwane były dopiero w trakcie kontroli z PGE oraz z PIG-PIB (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Na podstawie art. 12 ust. 1 umowy polsko-czeskiej powołana została Komisja Wspólna, w której skład weszli: hetman Kraju Libereckiego, jeden wspólny przedstawiciel miast i gmin Hrádek nad Nisou, Chrastava i Frýdlant, Marszałek Województwa Dolnośląskiego, jeden wspólny przedstawiciel miasta Bogatynia i powiatu zgorzeleckiego oraz Pełnomocnicy stron umowy. Zgodnie z art. 12 ust. 2 umowy polsko-czeskiej zadaniem Komisji Wspólnej było sporządzenie strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu. Posiedzeniom Komisji mieli współprzewodniczyć Pełnomocnicy, a Komisja Wspólna miała się spotykać w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz w roku. Do 27 lipca 2025 r. odbyły się cztery posiedzenia Komisji Wspólnej naprzemiennie po stronie polskiej i czeskiej¹⁵⁵. W latach 2022-2025 koszty organizacji posiedzeń Komisji wyniosły łącznie 29,3 tys. zł i stanowiły je koszty delegacji służbowych każdego z członków Komisji. Członkowie Komisji nie otrzymywali wynagrodzenia za udział w posiedzeniach Komisji.

¹⁵⁴ 1) dane dotyczące ilości poboru wody ze źródła Uhelná i źródeł Uhelná U-1A, jak również innych źródeł zasilających regiony Hrádek nad Nisou i Frýdlant, za okres od stycznia 2015 do kwietnia 2021 r., a następnie co roku,

2) ważne pozwolenie wodnoprawne na pobór wody ze źródła Uhelná wraz z całą dokumentacją hydrogeologiczną określającą operacyjne zasoby wody,

3) dane dotyczące zużycia wody w żwirowni Grabštejn, włączając w to ilości wody wpompowanej do żwirowni oraz ilości poboru wody ze źródła Grabštejn HV-11/02, za okres od stycznia 2015 do kwietnia 2021 r., a następnie co roku,

4) dokumentację dotyczącą oceny oddziaływania żwirowni Grabštejn na środowisko,

5) informacje na temat aktualnego i planowanego zasięgu żwirowni Grabštejn, w tym głębokości wyrobiska, wielkości planowanego wydobycia oraz planowanej ilości pompowanych wód do końca eksploatacji,

6) ważne pozwolenie wodnoprawne na wykorzystanie wody w żwirowni Grabštejn, w tym ilość poboru wody ze źródła Grabštejn HV-11/02, wraz z całą dokumentacją hydrogeologiczną określającą operacyjne zasoby wody,

7) pomiary dynamicznego i statycznego poziomu wód podziemnych w wyżej wskazanych źródłach, jak również specyfikację studni poboru wody, w tym współrzędne, paszporty otworów wiertniczych i współczynniki filtracji, określające ich przepuszczalność,

8) informacje na temat innych źródeł, instalacji lub obiektów mających wpływ na wody podziemne w regionie Hrádek nad Nisou, w pobliżu Grabštejn i Uhelná, jak również w pobliżu granicy pomiędzy Republiką Czeską a Rzeczpospolitą Polską, a także

9) dane na temat wyżej wskazanych obiektów, w tym nowo wykonanych piezometrów, łącznie z ich pomiarami, jak również ich lokalizacje wraz ze współrzędnymi, według Układu Współrzędnych 2000 oraz ich paszporty.

¹⁵⁵ Inauguracyjne spotkanie odbyło się w Jeleniej Górze w 2022 r. Kolejne posiedzenie odbyło się 22 czerwca 2023 r. w Muzeum Czech Północnych w Libercu. W dniu 24 lipca 2024 r. we Wrocławiu odbyło się trzecie posiedzenie Komisji Wspólnej. W 2025 r. posiedzenie zostało zorganizowane przez Stronę Czeską w Gródku nad Nysą w dniach 22–23 lipca.

Minister, w ramach nadzoru nad wykonaniem obowiązków określonych w umowie polsko-czeskiej, nie zapewnił sporządzenia przez Komisję Wspólną strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu, której obowiązek opracowania wynikał wprost z art. 12 ust. 2 ww. umowy. Zdaniem Minister za przygotowanie planów transformacji dla regionu odpowiedzialne są samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz Euroregion Nysa. Z takim stanowiskiem nie zgodził się jednak Marszałek Województwa Dolnośląskiego, który w wyjaśnieniach wskazał, że zainicjowanie prac dotyczących opracowania strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu powinno nastąpić w sposób skoordynowany na poziomie Komisji Wspólnej, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 12 ust. 2 umowy polsko-czeskiej. W konsekwencji Komisja Wspólna nie zrealizowała (wg stanu na dzień zakończenia kontroli) zadania, które zostało jej powierzone (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 954-958, 1119-1122, 1130-1138, 1146-1153, 1194-1197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister w wyniku nie gromadzenia dokumentacji dot. umowy polsko-czeskiej w systemie elektronicznego obiegu dokumentów EZD nierzetelnie monitorował realizację warunków w niej określonych i w trakcie kontroli NIK nie dysponował kompletem dokumentów na potwierdzenie realizacji obowiązków wynikających z umowy polsko-czeskiej. Minister nie dysponował m.in. dokumentami dot. monitorowania poziomu wód podziemnych, dokumentacją techniczną dotyczącą realizacji poszczególnych przedsięwzięć przez PGE, kompletem wyników badań poziomu wód podziemnych w otworach, służących do oceny skuteczności bariery ochronnej wód podziemnych, jak też raportem z oceny skuteczności bariery. Powodowało to konieczność występowania do innych podmiotów o udostępnienie ww. dokumentacji.

Pierwszy Pełnomocnik zeznał, że: „W MKiŚ utworzony został folder na dysku sieciowym, w którym zapisywane były wszystkie dokumenty dotyczące umowy. Ponadto został utworzony adres e-mail dedykowany umowie. Wspólnie z Pełnomocnikiem strony Czeskiej ustalono, że kontakty dotyczące umowy będą odbywały się w formie elektronicznej poprzez pocztę e-mail. Do folderu dostęp miał (oprócz Pełnomocnika) również dyrektor Departamentu Spraw Międzynarodowych oraz pracownik z tego departamentu do obowiązków którego należały relacje z Czechami. W MKiŚ była prowadzona dokumentacja dotycząca realizacji umowy polsko-czeskiej w formie elektronicznej. Natomiast nie przypomina sobie żeby w EZD została założona jedna wspólna sprawa dotycząca realizacji umowy, w której gromadzona byłaby pełna, całościowa dokumentacja dotycząca umowy.”. W ocenie pierwszego Pełnomocnika: „nie było takiej potrzeby, ponieważ prowadzenie większości spraw dotyczących umowy odbywało się poza EZD”.

Drugi Pełnomocnik w kwestii przekazywania dokumentacji wyjaśnił, że „przekazał kolejnemu Pełnomocnikowi dokumentację papierową. Natomiast część dokumentacji była w formie mailowej (elektronicznej) i ta została zarchiwizowana. Przekazał nowemu Pełnomocnikowi informacje co do zadań,

które są do zrealizowania, natomiast nowy Pełnomocnik nie zwracał się z prośbą o przekazanie tej dokumentacji zgromadzonej w formie elektronicznej.”. Wyjaśnił również, że „był utworzony adres mailowy na potrzeby realizacji umowy polsko-czeskiej. Ten adres został utworzony jeszcze przed momentem objęcia przez Niego funkcji Pełnomocnika. Dostęp do niego miał Pełnomocnik oraz osoba z Wydziału Współpracy Dwustronnej DSM. Adres to: umowa.turow@klimat.gov.pl. Cała oficjalna korespondencja kierowana była właśnie na ten adres, natomiast inna korespondencja dotycząca miękkich rzeczy związanych z umową (np. ustalenia strategii na spotkania ze stroną czeską) oraz korespondencja robocza była kierowana na adresy mailowe imienne.”.

Obecny Pełnomocnik wyjaśnił również, że po objęciu funkcji Pełnomocnika otrzymał dostęp do dysku sieciowego, na którym zgromadzono część dokumentacji związanej z realizacją umowy. Ponadto otrzymał dostęp do skrzynki e-mail dedykowanej umowie polsko-czeskiej, a ponadto „w sprawie umowy polsko-czeskiej zaangażowana jest osoba zatrudniona na stanowisku radcy w DSM, która posiada wiedzę z całego okresu realizacji umowy i wie gdzie szukać dokumentów”. Wyjaśnił, że „przyczyną braku posiadania w MKiŚ pełnej dokumentacji dotyczącej realizacji umowy polsko-czeskiej może być fakt, że część dokumentów kierowana jest do strony Czeskiej bezpośrednio przez np. PIG – PIB jako Punkt kontaktowy i wówczas te dokumenty mogą nie trafiać do Pełnomocnika i do MKiŚ. „Dotyczy to również dokumentacji technicznej dotyczącej realizacji poszczególnych przedsięwzięć przez PGE. Dokumenty te nie są istotne dla MKiŚ, gdyż dla Ministra liczy się efekt tych prac, a nie same technalia”.

Pracownik DSM zeznała również, że „na utworzonym dysku wspólnym na którym pierwszy Pełnomocnik zamieszczał informacje, kolejni Pełnomocnicy nie zamieszczali danych”. Zeznała, że „w MKiŚ nie ma jednego miejsca wskazanego jako to do gromadzenia w sposób systemowy i uporządkowany dokumentacji związanej z umową polsko-czeską”. Wskazała, że zgłaszała potrzebę stworzenia, założenia osobnego konta w EZD dedykowanego realizacji umowy polsko-czeskiej. Na tym koncie można by gromadzić w sposób uporządkowany i chronologiczny dokumenty dotyczące realizacji umowy i nadawać dostęp do tego konta osobom, które w danym czasie zajmują się kwestiami umowy. Pozwoliłoby to na zachowanie ciągłości w realizacji zadań związanych z umową, zwłaszcza w sytuacji zmiany Pełnomocników. Niestety konto takie nie zostało utworzone, Biuro Dyrektora Generalnego odmówiło założenia takiego konta. W chwili obecnej dokumentacja dot. umowy gromadzona jest w różnych miejscach w zależności od decyzji poszczególnych Pełnomocników, co skutkuje brakiem zgromadzenia jej w jednym miejscu w sposób usystematyzowany. Zeznała również, że: „z uwagi na to, że dokumentacja związana z umową polsko-czeską w MKiŚ gromadzona jest w różnych miejscach to bardzo trudno jest odnaleźć poszczególne dokumenty związane z realizacją umowy polsko-czeskiej. Dlatego łatwiej było pozyskać te dokumenty z innych instytucji (PGE, PIG). Dokumenty te na pewno są w MKiŚ tylko ciężko je odnaleźć z racji braku jednego miejsca ich chronologicznego i uporządkowanego gromadzenia.”.

Minister wyjaśniła, że: „w MKiŚ działa zespół prowadzony przez Pełnomocnika i w momencie objęcia urzędu omówiła stan realizacji umowy z Pełnomocnikiem, jakie są mocne i słabe strony w realizacji umowy. Podjęła również dialog ze stroną Czeską by poznać ich punkty widzenia. W ramach współpracy

dwustronnej 5-krotnie spotykała się z Ministrem ds. środowiska strony Czeskiej omawiając kwestie związane z umową.”.

Minister (w okresie od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.) wskazała, że nigdy Pełnomocnik mimo licznych spotkań nie zgłaszał problemu z EZD czy dostępem do dokumentów. Każdy pracownik potrzebujący określonych danych dostawał do nich dostęp. Pełnomocnik jako wieloletni urzędnik znał doskonale resort i obowiązujące tam zasady”.

Zdaniem NIK gromadzenie dokumentacji w jednym miejscu w sposób usystematyzowany zapewniłoby Ministrowi bieżący i pełny dostęp do wszystkich dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy i wyeliminowałoby konieczność ponownego występowania o te dokumenty do innych podmiotów (PIG-PIB). Zaznaczenia wymaga, że trakcie niniejszej kontroli NIK w Ministerstwie w EZD utworzono konto dedykowane umowie, na którym ma być gromadzona dokumentacja z nią związana.

2. Minister powoływał i odwoływał Pełnomocnika bez sporządzania dokumentów stanowiących pisemne oświadczenie woli Ministra o upoważnieniu Pełnomocnika do działania w jego imieniu w określonym zakresie (pełnomocnictwa), co było nierzetelne, a ponadto naruszało § 3 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret drugie¹⁵⁶ oraz § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret ósme¹⁵⁷ Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (wskazujących na obowiązek przekazywania do Departamentu Prawnego MKiŚ w celu kontroli formalnoprawnej i akceptacji projektów pełnomocnictw i upoważnień udzielanych przez członków Kierownictwa Ministerstwa). Dodatkowo to również uniemożliwiało precyzyjne ustalenie okresów pełnienia funkcji Pełnomocnika przez poszczególne osoby. Powyższe wskazuje na niedochowanie standardu kontroli zarządczej określonego w lit A „Środowisko wewnętrzne” pkt. 3 „Struktura organizacyjna” części II załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Zgodnie z tym standardem zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Pierwszy Pełnomocnik zeznał, że: „nie otrzymał żadnego dokumentu powołania ani odwołania i wskazał, że nie było takiej potrzeby. Pełnomocnik powoływany jest w trybie dyplomatycznym i tak też się stało, przez wymianę not dyplomatycznych. Zeznał również, że nie było dokumentu określającego jego zakres obowiązków, gdyż zakres ten wynika wprost z umowy polsko-czeskiej. Poszczególne przepisy umowy zawierają wskazanie obowiązków Pełnomocnika, a ponadto zgodnie z art. 13 ust. 1 wszystkie spory dotyczące wykonywania lub interpretacji niniejszej Umowy będą rozstrzygane w drodze negocjacji między Pełnomocnikami. Wynika z tego szeroki mandat dla Pełnomocnika

¹⁵⁶ Załącznik do Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ z 2024 r. poz. 43 ze zm.).

¹⁵⁷ Załącznik do Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 10 ze zm.).

do działania w pełnym zakresie w celu jak najlepszego realizowania umowy przez wszystkie zaangażowane podmioty po stronie Polskiej.". Ponadto wskazał, że nie otrzymał osobnego zakresu obowiązków dotyczącego zadań pełnomocnika, zakres ten wynika z samej umowy polsko-czeskiej.". Drugi Pełnomocnik wyjaśnił, że: „nie znalazł dokumentu, ani powołania, ani odwołania zarówno w zasobach papierowych, jak i elektronicznych. Umowa polsko-czeska nie przewiduje procedury powołania Pełnomocnika, jedynie wymagane jest dokonanie tego w drodze dyplomatycznej poprzez poinformowanie o tym fakcie drugiej strony umowy.". Ponadto wyjaśnił, że nie otrzymał zakresu obowiązków związanych z funkcją Pełnomocnika, gdyż ten zakres zadań wynika wprost z umowy polsko-czeskiej.

Obecny Pełnomocnik wyjaśnił, że: „Minister skierowała pismo do Sekretarza Rady Ministrów informujące o powołaniu na funkcję Pełnomocnika [...]”.

Dyrektor Departamentu Prawnego MKiŚ wyjaśniła, że Departament Prawny nie procedował dokumentów, na podstawie których nastąpiło powołanie i odwołanie Pełnomocników. „Pełnomocnicy Ministra Klimatu i Środowiska powoływani są zarządzeniami Ministra na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów. Poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa, odpowiedzialne za realizację zadań, w które wpisują się zadania przyszłego pełnomocnika, przygotowują projekt zarządzenia wraz z uzasadnieniem i następnie przekazują go do Departamentu Prawnego. Departament Prawny kontroluje pod względem formalnoprawnym i akceptuje projekt zarządzenia Ministra, który następnie przekazywany jest do podpisu Ministra.”.

Minister wyjaśniła, że w kwestii powoływania i odwoływania Pełnomocników, „zawiadomienie kierowane były do KPRM (uznając, że to zapewnia przekazanie informacji stronie Czeskiej). Przekazaliśmy też informację do ambasady czeskiej. Przyjmuję do wiadomości, że w ocenie NIK niepoinformowanie MSZ stanowi lukę. Jednocześnie wydaje mi się, że podpisywałam dokument powołania dla pana Kondaszewskiego, ale może było to pismo na Radę Ministrów. Nie mniej zweryfikuję sprawę i ustalę czy takie dokumenty były, bo przyjmuję do wiadomości, że takie osobne dokumenty powinny być.”.

Minister (w okresie od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.), w zakresie powołania, a następnie odwołania pierwszego Pełnomocnika na i z funkcji Pełnomocnika oraz powołania drugiego Pełnomocnika bez wydania stosownego dokumentu (pełnomocnictwa, odwołania pełnomocnictwa) wyjaśniła, że: „prawdopodobnie zespół resortu odpowiedzialny za ten obszar uznał, iż powołanie i odwołanie to wystarczające dokumenty. Jestem przekonana, że brak tych dokumentów [...] wpłynął negatywnie na pracę obu Panów.”. Wyjaśniła również, że regularnie otrzymywała informacje o realizacji umowy polsko-czeskiej w ramach cyklicznych spotkań, a notatki zapisywała w swoim zeszycie.

Zdaniem NIK powołanie oraz odwołanie pełnomocnika Ministra wymaga wydania stosownego dokumentu (pełnomocnictwa, odwołania pełnomocnictwa) sporządzonego w formie pisemnej. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret drugie oraz § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret ósme Regulaminów organizacyjnych MKiŚ z 9 listopada 2020 r. oraz 7 lipca 2024 r. do Departamentu Prawnego przekazywane są do kontroli formalnoprawnej i akceptacji projekty pełnomocnictw i upoważnień udzielanych przez członków Kierownictwa Ministerstwa. Wynika z tego, że pełnomocnictwa udzielane przez

Ministra obligatoryjnie powinny mieć formę pisemną. Brak powołania każdego z Pełnomocników stosownym pełnomocnictwem skutkowało naruszeniem tych zasad.

3. Minister nie zapewnił ciągłości w sprawowaniu funkcji Pełnomocnika przez stronę Polską od 1 do 15 sierpnia 2024 r. Było to niezgodnie z art. 10 ust. 1 umowy polsko-czeskiej, stanowiącym że w terminie pięciu dni roboczych od wejścia w życie umowy, każda ze Stron wyznaczy w drodze dyplomatycznej Pełnomocnika.

Minister wyjaśniła, że „[...] jednocześnie wydaje mi się, że podpisywałam dokument powołania dla pana Kondaszewskiego, ale może było to pismo na Radę Ministrów.”.

Zdaniem NIK z przywołanego powyżej art. 10 ust. 1 umowy polsko-czeskiej wprost wynika obowiązek zapewnienia powołania i funkcjonowania Pełnomocników w całym okresie obowiązywania umowy. Dopuszczenie przez Ministra do niepowołania Pełnomocnika w ww. okresie naruszało powyższe zobowiązanie wynikające z zawartej pomiędzy stronami umowy.

4. Minister nie zapewnił stosowania jednolitego schematu przekazywania stronie Czeskiej informacji o powołaniu nowego Pełnomocnika.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 umowy polsko-czeskiej Pełnomocnik jest wyznaczany w drodze dyplomatycznej, co odbywa się poprzez przekazanie stronie Czeskiej informacji o wyznaczeniu Pełnomocnika za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ambasady RP. W związku z tym w przypadku pierwszego i drugiego Pełnomocnika minister poinformował o tym fakcie Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przekazanie tej informacji stronie Czeskiej i w tych przypadkach stosowne noty dyplomatyczne zostały skierowane do strony Czeskiej. Natomiast w przypadku obecnego Pełnomocnika nie zachowano tej drogi, a Pełnomocnik sam, drogą mailową, poinformował stronę Czeską o powołaniu Go do pełnienia tej funkcji. W tym zakresie nie dochowano standardu kontroli zarządczej określonego w lit. D „Informacja i komunikacja” pkt. 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Zgodnie z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Obecny Pełnomocnik wyjaśnił, że: „Minister skierowała pismo do Sekretarza Rady Ministrów informujące o powołaniu na funkcję Pełnomocnika i taka informacja również została przekazana Stronie Czeskiej. Strona Czeska została poinformowana o powołaniu na funkcję Pełnomocnika drogą mailową.”. Wyjaśnił również, że: „nie ma wiedzy dlaczego nie zostało skierowane pismo przez Panią Minister do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o oficjalne poinformowanie Strony Czeskiej o powołaniu nowego Pełnomocnika, tak jak odbyło się to w przypadku poprzednich Pełnomocników.

Minister wyjaśniła, że w kwestii powoływania i odwoływania Pełnomocników, „zawiadomienie kierowane były do KPRM (uznają, że to zapewnia przekazanie informacji stronie Czeskiej). Przekazaliśmy też informację do ambasady czeskiej. Przyjmuję do wiadomości, że w ocenie NIK niepoinformowanie MSZ stanowi lukę.”.

Zdaniem NIK Minister powinien w sposób jednolity realizować postanowienia art. 10 ust. 1 umowy polsko-czeskiej w zakresie informowania strony Czeskiej

o zmianach osób pełniących funkcję Pełnomocnika, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że Pełnomocnik reprezentuje Ministra w stosunkach z innym państwem będącym stroną umowy.

5. Minister nie monitorował postępów w realizacji umowy polsko-czeskiej, w związku z czym nie identyfikował ryzyk związanych z jej realizacją, nie podjął działań zapobiegawczych w związku z niedotrzymaniem przez PGE GiEK S.A. terminu realizacji zadań związanych z wymianą lub modernizacją oświetlenia (wymienionych w art. 3 ust. 10 lit. b-e umowy) do 2 sierpnia 2025 r. (tj. w ciągu 3 lat od przeglądu, o którym mowa w art. 3 ust. 10 lit. a umowy polsko-czeskiej). W tym zakresie nie dochowano standardów kontroli zarządczej określonych w lit B „Cele i zarządzanie ryzykiem” pkt. 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” oraz lit. C „Mechanizmy kontroli” pkt. 11 „Nadzór” części II załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Zgodnie z tymi standardami w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane; należy zadbać aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji; należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Pierwszy Pełnomocnik zeznał, że: „nie było przyjętej pisemnej formy informowania Ministra o sprawach związanych z realizacją umowy w zakresie wydarzeń pozytywnych, natomiast jeśli był jakiś problem z realizacją umowy wówczas był informowany Minister, przede wszystkim w formie ustnej. Jeśli chodzi o wytyczne Ministra w zakresie realizacji umowy polsko-czeskiej świadek zeznał, że „co do zasady była jedna generalna wytyczna, żeby działać tak, żeby realizacja umowy po Stronie Polskiej przebiegała bez problemów.”.

Drugi Pełnomocnik wskazał, że w okresie zajmowania stanowiska radcy oraz zastępcy dyrektora DSM o wszystkich istotnych sprawach informował dyrektora DSM, a dyrektor DSM przekazywała te informacje ministrowi oraz wiceministrowi nadzorującemu DSM, podczas spotkań. „Kwestie robocze związane z umową polsko-czeską były pozostawione na szczepku Pełnomocników i o nich nie informował nikogo. Po objęciu stanowiska dyrektora DSM informował o sprawach istotnych związanych z umową bezpośrednio Ministra. Nie przypomina sobie zapytań ze strony Ministra, ani wiceministra kierowanych do Pełnomocnika o sprawy związane z realizacją umowy polsko-czeskiej.”. Wskazał również, że „Minister nie formułował żadnych wytycznych ani wskazówek co do sposobu realizacji umowy polsko-czeskiej.”. „Nie było sporządzanych regularnych raportów/notatek pisemnych. Powodem braku sporządzania regularnych notatek pisemnych do Ministra było, że ze strony Ministra nie było oczekiwania aby informować go o pozytywnych rzeczach w zakresie realizacji umowy, również o realizacji poszczególnych obowiązków z umowy np. zakończenia budowy ekranu ziemnego, czy bariery przeciwpływowej.”.

Obecny Pełnomocnik wyjaśnił, że „nie było ustalonego żadnego trybu przekazywania informacji do Pani Minister. Jednak informacje o poszczególnych zagadnieniach związanych z umową polsko-czeską były przekazywane Pani Minister Hennig-Klosce w ramach przygotowań Pani Minister do spotkań ze stroną Czeską. Spotkań tych było dość dużo (najczęściej przy okazji posiedzeń

Rady ds. Środowiska), bo przy każdym spotkaniu na poziomie ministerialnym temat Turowa był poruszany. Na takie spotkania zawsze były przygotowywane notatki dla Pani Minister ze stanu realizacji poszczególnych zagadnień związanych z umową.". W kwestii wytycznych Ministra co do sposobu realizacji umowy wyjaśnił, że odbywały się rozmowy z Minister o sprawach umowy polsko-czeskiej. W trakcie tych rozmów Pani Minister przekazywała swoje sugestie co do realizacji umowy, „podstawowym celem było niedopuszczenie do eskalacji ewentualnych problemów związanych z umową. Nie było notatek z tych spotkań". Zwykle spotkania te odbywały się przed spotkaniami ze stroną Czeską lub po tych spotkaniach. W zakresie niewdrożenia w ciągu 3 lat od wykonania przeglądu obiektów kopalni Turów pod kątem emisji światła, środków przewidzianych w art. 3 ust. 10 lit. B-e umowy, tj. zadań związanych z wymianą lub modernizacją oświetlenia Pełnomocnik wyjaśnił, że: „jest w stałym kontakcie ze Spółką PGE odnośnie wdrażania w życie wszystkich postanowień umowy. W odniesieniu do problemu zanieczyszczenia światłem w 2022 r. został dokonany audyt emisji światła, który wykazał, że KBW Turów nie jest głównym emitentem tzw. smogu świetlnego w regionie. Niemniej strona Polska wdrożyła szereg działań naprawczych ograniczających emisję światła, wśród nich m.in. modernizacja oświetlenia na maszynach podstawowych (koparkach, przeładowarce, zwałowarkach) oraz zmiana trybu jego działania (np. wyłączenia w momencie braku pracy konkretnych maszyn), wymiana żarówek na nowocześniejsze (typu led), korekta ustawień kąta nachylenia opraw oświetlenia czy zmiana organizacji oświetlenia na terenie kopalni. Kwestia wdrożenia przepisów dot. redukcji emisji światła była omawiana m.in. podczas ostatniego posiedzenia Komisji Wspólnej w lipcu br.". Podkreślił, że strona Czeska ani podczas spotkania, ani nigdy wcześniej nie kwestionowała realizacji umowy przez stronę Polską w tym zakresie.

Minister w zakresie braku zasad i częstotliwości informowania Ministra o przebiegu realizacji umowy i trudnościach w jej realizacji wyjaśniła, że: „moje wszystkie spotkania z ministrem strony czeskiej były poprzedzone uzyskaniem informacji o stanie realizacji umowy od Pełnomocnika. Istnieją ogólne zasady, że przed każdym spotkaniem międzynarodowym odbywa się spotkanie z moim udziałem w celu przekazania mi informacji niezbędnych do spotkania międzynarodowego. I bieżącego przeglądu stosunków i spraw z danym krajem. Kilkakrotnie omawiałam też stan realizacji umowy z Panią Minister Zielińską oraz z GGK Panem Galosem.". W zakresie niewdrożenia w ciągu trzech lat od wykonania przeglądu obiektów kopalni Turów pod kątem emisji światła, środków przewidzianych w art. 3 ust. 10 lit. b do e umowy, tj. zadań związanych z wymianą lub modernizacją oświetlenia Minister wyjaśniła, że posiada informację o tym i kontaktowała się ze Spółką PGE. Strona Czeska nie zgłaszała zastrzeżeń w tym temacie. Kopalnia nie jest głównym zanieczyszczającym światłem, bo spółka PGE dokonała szeregu działań (wymianę oświetlenia i zmiana kątów padania światła). Aspekt ten był omawiany w trakcie spotkań z ministrem czeskim i nie było zgłaszanych żadnych zastrzeżeń przez stronę Czeską w tym zakresie. Minister wyjaśniła również, że Pełnomocnik nie zgłaszał żadnych informacji o zagrożeniu. Strona czeska również nie sygnalizowała zagrożenia przekroczeniem terminów z umowy polsko-czeskiej."

Minister (w okresie od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.) wyjaśniła, że z powodu upływu czasu nie potrafi udzielić stosownych wyjaśnień.

Zdaniem NIK waga niniejszej umowy i jej międzynarodowy charakter uzasadniają ustanowienie odrębnych zasad i trybu przekazywania Ministrowi, jako organowi odpowiedzialnemu za realizację umowy, informacji dotyczących jej realizacji. Umożliwiłoby to skuteczne sprawowanie nadzoru nad realizacją umowy polsko-czeskiej, w tym dokonywanie bieżącej oceny stanu jej realizacji oraz podejmowanie działań zaradczych w celu zminimalizowania ryzyka niewykonania lub nieterminowego wykonania działań określonych w umowie.

(akta kontroli str. 808a-808e, 810-825, 954-958, 1083-1085, 1101, 1103-1110, 1119-1122, 1130-1138, 1146-1153)

6. Minister, w ramach nadzoru nad wykonaniem obowiązków określonych w umowie polsko-czeskiej, nie podjął wystarczających działań w celu skutecznego sporządzenia przez Komisję Wspólną strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu, której obowiązek opracowania wynikał wprost z art. 12 ust. 2 ww. umowy. Powyższe wskazuje, że nadzór Ministra nad realizacją tego zadania był nierzetelny.

Do 14 listopada br. Komisja Wspólna nie zrealizowała zadania dla którego została powołana, tj. nie sporządziła strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu. Członkowie Komisji nie zdołali również uzgodnić koncepcji tej strategii, harmonogramu jej wdrożenia ani dokonać podziału zadań, za które odpowiedzialni będą poszczególni członkowie Komisji.

Pierwszy Pełnomocnik zeznał, że: „zgodnie z umową polsko-czeską opracowanie strategii jest wspólnym obowiązkiem strony Polskiej i strony Czeskiej. Dla strony Polskiej, w szczególności dla Pełnomocnika nie było priorytetem wszczęcie prac nad opracowaniem strategii sprawiedliwej transformacji. Brak opracowania tej strategii, czyli wypełnienia postanowienia art. 12 ust. 2 umowy nie jest podstawą do zaistnienia negatywnych skutków dla strony Polskiej. Z tego co pamięta nie było też działań w kierunku uzyskania finansowania na opracowanie strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu. W związku z tym ze strony Pełnomocnika i ministra właściwego nie były podejmowane działania w kierunku zachęcenia Komisji Wspólnej do opracowania strategii.”.

Drugi i trzeci Pełnomocnik wyjaśnili, że: „opracowanie strategii nie było najistotniejszym priorytetem strony Polskiej wynikającym z umowy. Toczyły się prace koncepcyjne nad założeniami do strategii.”. Wskazali, że „umowa polsko-czeska nie przewiduje terminu na opracowanie tego dokumentu.”. Nie posiadają wiedzy o próbach uzyskania dofinansowania ze środków europejskich prac nad sporządzeniem tego dokumentu. Wyjaśnili również, że nie posiadają wiedzy nt. zabezpieczenia przez ministra właściwego ds. środowiska środków na realizację przez Komisję Wspólną zadania polegającego na sporządzeniu strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu.

(akta kontroli str. 954-958, 1119-1122, 1146-1153)

Dyrektor Generalna MKiŚ wyjaśniła, że: „za przygotowanie planów transformacji dla regionu odpowiedzialne są samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz Euroregion Nysa”.

(akta kontroli str. 33-45)

Sekretarz Województwa Dolnośląskiego (z upoważnienia Marszałka tego Województwa) wyjaśnił, że: „Zainicjowanie prac nad sporządzeniem strategii

transformacji powinno nastąpić w sposób skoordynowany na poziomie Komisji Wspólnej, zgodnie z literalnym brzmieniem umowy polsko-czeskiej. Zgodnie z treścią umowy opracowanie tej strategii jest zadaniem Komisji jako organu kolegalnego, a nie jej poszczególnych członków, w tym Marszałka Województwa Dolnośląskiego. W związku z brakiem formalnego rozpoczęcia prac nad strategią przez Komisję Wspólną, kwestia ta nie była dotąd przedmiotem szczegółowych informacji przekazywanych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego podczas posiedzeń Komisji.". Wskazał ponadto, że współpraca Marszałka Województwa Dolnośląskiego z lokalnymi partnerami, w tym z władzami Bogatyni, jest realizowana w ramach projektu europejskiego „BorderLabs CE” za pośrednictwem Instytutu Rozwoju Terytorialnego, będącego jednostką organizacyjną Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Projekt realizowany jest w ramach programu Interreg CENTRAL EUROPE przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zadaniem realizowanym przez IRT, wspólnie z partnerami czeskimi i niemieckimi, jest „Zintegrowana transgraniczna strategia rozwoju” dla obszaru „Trójziemia” obejmującego obszar przygraniczny polsko-czesko-niemiecki. Jednym z celów projektu jest opracowanie i wdrożenie wspólnej, zorientowanej na obywatela wizji rozwoju i udanej transformacji dla Trójziemia. Projekt zakończy się w listopadzie 2026 r. Wyniki tego projektu mogłyby być wykorzystane jako wkład do strategii sprawiedliwej transformacji wskazanej w umowie polsko-czeskiej. Takie wykorzystanie wyników projektu zaproponowane zostało m.in. podczas międzynarodowej konferencji w Libercu w dniu 13 czerwca 2024 (Sprawiedliwa Transformacja Trójziemia - czesko-polsko-niemiecka konferencja) oraz podczas 4. Posiedzenia Komisji Wspólnej w dniu 23 lipca 2025 r. w Hradku nad Nisou, gdzie propozycje wykorzystania projektu europejskiego przyjęto z aprobatą.”.

(akta kontroli str. 932-934)

Sekretarz Stanu w MKiŚ nadzorujący Departament Spraw Międzynarodowych tego Ministerstwa wyjaśniła, że: „posiada wiedzę nt. braku opracowania przez Komisję Wspólną strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu. Wskazała również, że „na podstawie art. 17 w związku z art. 19 ust. 5 oraz art. 18-20 ustawy - Prawo energetyczne, samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa. Z kolei do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, jak też planowanie i organizacja szeregu innych zadań związanych z rozwojem gminy, które mogą wpisywać się w SST. Co ważne, o ile wskazane wyżej aspekty SST na mocy ustawy wpisują się w zadania własne gminy we współpracy z samorządem wojewódzkim, o tyle, w mojej opinii oraz zgodnie z intencją stron Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej Turów w Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażoną w jej art. 12 ust. 2, rządy Republiki Czeskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej utworzyły Komisję Wspólną w celu wspólnego doprowadzenia do powstania SST. Należy jednocześnie podkreślić, że strony umowy nie przesądziły o terminie realizacji tego celu, przyznając tym samym kompetencje do określenia dynamiki tego procesu samej Komisji Wspólnej.”.

Wyjaśniła również, że kolejno wyznaczeni Pełnomocnicy nie informowali jej o powstaniu ewentualnych problemów związanych z realizacją przez Komisję Wspólną zadania polegającego na sporządzeniu strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu i w związku z tym nie ma wiedzy o takich problemach.

(akta kontroli str. 1123-1127)

Minister wyjaśniła, że „plan dla dolnego śląska został opracowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Czym inny jednak jest strategia dla Turowa, oczywiście dokumenty te powinny być spójne. Dla tej transformacji nie zapewniono finansowania. Poprzedni rządzący nie zapewnili wpisania tego elementu do platformy Funduszy sprawiedliwej transformacji. Komisja Wspólna pracuje nad tym dokumentem. W umowie nie ma daty granicznej na opracowanie tej strategii. Ponadto taka strategia powinna być zaakceptowana przez Komisję Europejską żeby pozyskać środki z funduszy unijnych. Jak tylko zostanie zaakceptowana przez KE to MKiŚ podejmie starania o zabezpieczenie tych środków. Plan działania został również przeze mnie omówiony z Minister Zielińską.”. Ponadto wyjaśniła, że harmonogram określający etapy prac nad strategią jest wyznaczony przez spotkania Komisji Wspólnej, a Komisja spotyka się regularnie.

(akta kontroli str. 810-825)

Minister (w okresie od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.) wyjaśniła, że z powodu upływu czasu nie potrafi udzielić stosownych wyjaśnień.

(akta kontroli str. 808a-808e)

Zdaniem NIK Minister w ramach nadzoru nad realizacją umowy polsko-czeskiej powinien był podjąć wszelkie możliwe działania w celu skutecznego (za pośrednictwem swojego Pełnomocnika, jako członka Komisji Wspólnej), przyjęcia przez Komisję Wspólną harmonogramu określającego etapy prac nad strategią oraz podział zadań pomiędzy poszczególnych członków Komisji Wspólnej. W ocenie NIK opracowanie powyższego umożliwiłoby ministrowi właściwemu monitorowanie postępu prac nad opracowaniem strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu, a w konsekwencji realną możliwość opracowania tego dokumentu. Podkreślenia wymaga, że dopiero w trakcie kontroli NIK doszło do skonfrontowania stanowiska Ministra ze stanowiskiem Marszałka Województwa Dolnośląskiego w zakresie odpowiedzialności za opracowanie strategii. Ponadto w trakcie posiedzeń Komisji Wspólnej była co prawda poruszana kwestia strategii¹⁵⁸, jednak nie zapadały żadne wiążące ustalenia co do podziału zadań pomiędzy członków Komisji, etapów prac i ich terminów. W konsekwencji powyższego oraz rozbieżnych stanowisk członków Komisji i Marszałka Województwa Dolnośląskiego strategia sprawiedliwej transformacji nie została (wg stanu na dzień zakończenia kontroli) opracowana.

¹⁵⁸Wskazywano m.in. „[...] wykorzystanie istniejącej struktury Euroregionu Niesse-Nisa-Nysa z udziałem Kraju Libereckiego i Województwa Dolnośląskiego do realizacji zadania przygotowania strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu, tak aby region sam decydował o swoim przyszłym kierunku.”. Wskazano również na potrzebę sprawiedliwej transformacji całego regionu, który obejmuje trzy kraje. “W związku z tym zaznaczono, że istnieje potrzeba ścisłej współpracy z krajem związkowym Saksonia w tym zakresie. Podkreślono, że z punktu widzenia unijnego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji sytuacja jest zróżnicowana w obrębie województwa dolnośląskiego oraz regionów graniczących z Czechami [...]”.

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach wykonania umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w zakresie odnoszenia się do skutków na terytorium Republiki Czeskiej wynikających z eksploatacji kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów w Rzeczypospolitej Polskiej podpisana została 3 lutego 2022 r. w Pradze (M.P. z 2022 r. poz. 276) Minister terminowo przekazał środki finansowe w wysokości 45 909,0 tys. zł, co stanowiło równowartość 10 000,0 tys. EUR na rzecz Ministerstwa Środowiska Republiki Czeskiej oraz środki finansowe w wysokości 114 772,5 tys. zł, co stanowiło równowartość 25 000,0 tys. EUR na rzecz Kraju Libereckiego. Ponadto Minister co roku, we właściwej wysokości oraz terminowo dokonywał wpłat na Funduszu Małych Projektów.

Minister nie zapewnił w MKiŚ odpowiednich rozwiązań organizacyjnych do realizacji powierzonego obowiązku wykonania umowy polsko-czeskiej i w konsekwencji nie posiadał pełnej i całościowej dokumentacji, co skutkowało brakiem rzetelnego monitorowania realizacji w niej określonych warunków przez PGE GIEK S.A., Punkt Kontaktowy oraz Pełnomocnika oraz nie wyegzekwował dotrzymania terminu 3 lat od przeglądu, o którym mowa w art. 3 ust. 10 lit. a umowy polsko-czeskiej, tj. do 2 sierpnia 2025 r. realizacji zadań związanych z wymianą lub modernizacją oświetlenia, wymienionych w art. 3 ust. 10 lit. b-e tej umowy. Ponadto Minister powoływał i odwoływał Pełnomocników bez sporządzania dokumentów pełnomocnictw w formie pisemnej, a dodatkowo nie zapewnił ciągłości w sprawowaniu funkcji Pełnomocnika przez stronę Polską. Minister również nie zapewnił stosowania jednolitego schematu przekazywania stronie Czeskiej informacji o powołaniu nowego Pełnomocnika.

W konsekwencji nieustanowienia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych do realizacji powierzonego obowiązku wykonania umowy polsko-czeskiej minister nie podjął wystarczających działań w celu skutecznej realizacji przez Komisję Wspólną obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2 umowy polsko-czeskiej, tj. sporządzenia strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	1. Monitorowanie zmian zasięgu lejów depresji powstałych w skutek odwadniania zakładów górniczych prowadzących odkrywkową eksploatację kopalni. 2. Uwzględnianie w trakcie kontroli przedsiębiorców weryfikacji zgodności prowadzonej działalności z warunkami określonymi w DŚU. 3. Wszczęcie postępowania w sprawie zmiany warunków koncesji nr 25/97 z 1 października 1997 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Szczerców” oraz nr 120/94 z 8 sierpnia 1994 r. na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża „Bełchatów-Pole Bełchatów” w związku z naruszeniem granic terenu górniczego. 4. Zapewnienie prowadzenia monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą Prawo geologiczne i górnicze zgodnie z procedurą monitoringu określoną w Założeniach do tej procedury.

5. Uwzględnienie w Zasadach kontroli:
 - a) sposobu przeprowadzenia analizy, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawo przedsiębiorców;
 - b) obowiązku kontroli zgodności prowadzonej działalności z warunkami określonymi w DŚU.
6. Zapewnienie zgodności wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGL z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa w zakresie właściwości DGL dotyczących monitorowania koncesji i umów użytkowania górniczego.
7. Podjęcie skutecznych działań w celu sporządzenia strategii sprawiedliwej transformacji dla regionu, o której mowa w art. 12 ust. 2 umowy polsko-czeskiej;
8. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zagwarantowania:
 - a) wydawania decyzji o przedłużeniu terminu obowiązywania koncesji na podstawie kompletnych wniosków;
 - b) wydawania decyzji o przedłużeniu terminu obowiązywania koncesji z uwzględnieniem warunków realizacji przedsięwzięcia zawartej w jego charakterystyce załączonej do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
 - c) zakończenia prowadzonych postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielenia koncesji w przypadku uchylecia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach załączonej do wniosku;
 - d) wydawania decyzji, o której mowa w art. 107 ust. 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zabraniającej realizację dodatku do projektu zagospodarowania złoża w przypadku gdy nie spełnia on wymagań rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż;
 - e) dokumentowania uznania sprawy załatwionej milcząco;
 - f) prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie przedłużenia terminu obowiązywania koncesji w terminach wynikających z art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, a w przypadku niezakończoności sprawy w terminie informowanie o tym wnioskodawców zgodnie z art. 36 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego;
 - g) gromadzenia dokumentacji dot. umowy polsko-czeskiej w systemie elektronicznego obiegu dokumentów EZD, tj. systemie zarządzania i obiegu dokumentacją funkcjonującym w Ministerstwie;
 - h) potwierdzenie pełnomocnictwa dla obecnego Pełnomocnika strony Polskiej (powołanego na podstawie art. 10 ust. 1 umowy polsko-czeskiej) poprzez wydanie przez Ministra pełnomocnictwa w formie papierowej;
 - i) skutecznego monitorowania postępów w realizacji umowy polsko-czeskiej, identyfikacji ryzyk związanych z jej realizacją, podejmowania działań zapobiegawczych w celu zapewnienia wykonania wszystkich obowiązków nałożonych na stronę polską.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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.

Warszawa, kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

podpis/podpisano elektronicznie