

Uprawnienia pracowników administracji geologicznej w zakresie wykonywania czynności kontrolnych w terenie

Agata Spiżewska
Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego

Podstawa prawna kontroli

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm.) - PGiG:

- art. 1 ust. 2 pkt. 2 (Zakres przedmiotowy),
- art. 153 (Kompetencje m.in. organu administracji geologicznej),
- art. 154 (Stosowanie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), odwołanie do zastosowania rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców,
- art. 155 (Pomoc Policji),
- art. 158 pkt. 2 (Zakres działania organów administracji geologicznej), m.in. **kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą,**

Podstawa prawna kontroli

Ustawa z dnia 30 marca 2018r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021r., poz. 162 ze zm.) - PP:

- art. 40 (Kontrola działalności gospodarczej przez organ koncesyjny - uprawnienia),
- art. 47 (Reguły planowania kontroli),
- art. 49 (Czynności kontrolne, upoważnienie),
- art. 50 (Obecność przy czynnościach kontrolnych przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej).

Kompetencje pracowników administracji geologicznej (art. 153 PGiG):

Przy wykonywaniu nadzoru i kontroli upoważnionym pracownikom **organów administracji geologicznej** oraz pracownikom organów nadzoru górniczego, w granicach ich właściwości rzeczowej i miejscowej, przysługuje, **po okazaniu legitymacji służbowej**, prawo:

- 1) **całodobowego wstępu, wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem do:**
 - a) **miejsc wykonywania robót geologicznych,**
 - b) **miejsc wydobywania kopalin,**
 - c) **zakładów górniczych,**
 - d) **siedzib, obiektów i urządzeń podmiotów zawodowo trudniących się ratownictwem górniczym,**
 - e) **siedzib, obiektów i urządzeń przedsiębiorców produkujących, importujących lub wprowadzających do obrotu wyroby przeznaczone do stosowania w ruchu zakładu górniczego;**

Kompetencje pracowników administracji geologicznej cd.

- 2) **dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń i dokumentów;**
- 3) **żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób;**
- 4) **żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli;**
- 5) **legitymowania osób w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli;**
- 6) **żądania okazania dokumentów i udostępniania niezbędnych danych;**
- 7) **pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych.**

Kontrola działalności gospodarczej przez organ koncesyjny (art. 40 PP)

1. Organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie:

- 1) **zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją;**
- 2) **przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej;**
- 3) obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli.

2. **Osoby upoważnione przez organ koncesyjny** do dokonywania kontroli są uprawnione w szczególności do:

- 1) wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją, w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana;
- 2) żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli.

3. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli uchybień organ koncesyjny może wezwać przedsiębiorcę do ich usunięcia w wyznaczonym terminie.

Rodzaje kontroli

Kontrola planowana (art. 47 ust. 1 PP) - wyłącznie po spełnieniu warunków ustawy PP i PGiG – czyli po **uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej**;

Kontrola sprawdzająca - dla potwierdzenia wykonania obowiązków, nałożonych przez organ koncesyjny w związku np. z art. 37 lub art. 159 PGiG;

Kontrola doraźna (art. 47 ust. 2 PP) – interwencyjna, w przypadku gdy organ kontroli powyżmie uzasadnione podejrzenie o możliwości:

- a) zagrożenia życia lub zdrowia,
- b) popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
- c) popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego,
- d) innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku.

Ogólnych schemat kontroli

- I. Zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli, wraz ze wskazaniem zakresu przedmiotowego kontroli.
- II. Czynności kontrolne:
 1. Okazanie przedsiębiorcy (lub osobom przez niego upoważnionym) upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacji służbowej;
 2. Analiza dokumentów przedsiębiorcy, w tym zwłaszcza:
 - koncesji na wydobywanie kopalin,
 - projektu zagospodarowania złoża,
 - zaktualizowanej mapy sytuacyjno – wysokościowej (mapy wyrobiska górniczego),
 - operatu ewidencyjnego zmian zasobów złoża (lub operaty z określonego okresu),
 - zestawień - rejestrów ilości wydobytej kopaliny,
 - dokumentów świadczących o gromadzeniu środków na funduszu likwidacji zakładu górniczego.

Ogólnych schemat kontroli

3. Oględziny wyrobiska górniczego w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorcę warunków koncesji, w tym zwłaszcza odnoszących się do dopuszczalnych zakresów (granic) eksploatacji złoża, miejsc jego udostępnienia i kątów nachylenia skarp, w tym wykonanie dokumentacji fotograficznej.
4. Sporządzenie protokołu z kontroli obejmującego analizę dokumentów przedsiębiorcy i oględziny wyrobiska górniczego oraz dokonane ustalenia.
5. Dokonanie wpisu do książki kontroli.

Analiza ryzyka

1. Szczegółowa analiza zestawień zmian zasobów złoża (Z1 i Z4 lub Z2), sporządzanych w oparciu o operat ewidencyjny wykonywany na podstawie obmiaru geodezyjnego:

- porównanie wielkości ubytku w zasobach złoża z wielkością wydobycia kopaliny zadeklarowaną przez przedsiębiorcę w informacjach do opłat eksploatacyjnych → w przypadku stwierdzenia znacznych różnic muszą zostać podjęte dodatkowe działania, w tym kontrola, gdyż istnieje ryzyko celowego zaniżenia wydobycia, co przekłada się na wielkość opłaty eksploatacyjnej;
- w przypadku stwierdzenia znacznej ilości strat eksploatacyjnych istnieje ryzyko zaniżenia wielkości wydobycia kopaliny użytecznej, aby zmniejszyć wymiar należnych opłat eksploatacyjnych, a także ryzyko nieracjonalnej gospodarki złożem kopaliny;
- w przypadku stwierdzenia znacznego przyrostu w zasobach złoża istnieje ryzyko naruszenia docelowych zakresów eksploatacji złoża (w pionie i w poziomie), a tym samym warunków koncesji.

Analiza ryzyka

2. Analiza zaktualizowanych map sytuacyjno – wysokościowych dołączanych do wniosków o zmianę koncesji i dodatków do dokumentacji geologicznych, a także projektów robót geologicznych dla poszerzenia złóż, pod kątem przestrzegania przez przedsiębiorców dopuszczalnych zakresów eksploatacji (w pionie i w poziomie), określonych w koncesji.

3. Trwałe zaniechanie działalności wydobywczej, co może mieć znaczenie dla bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, w tym właściwego zabezpieczenia niewykorzystanej partii złoża.

Ryzyko naruszenia prawa małe – ryzyka, które wymagają monitorowania, ale niekoniecznie przeprowadzania kontroli: „Nowi” przedsiębiorcy, nieznający jeszcze wszystkich ciążących na nich obowiązków (np. nieprzedkładający informacji o wydobywaniu, zestawień Z-1, etc.). Przedsiębiorcy niepodejmujący działalności regulowanej koncesją, często z przyczyn niezależnych od nich, np. w razie przedłużających się postępowań o wyłączenie, wybudowaniu zjazdów, etc.

Analiza w zakresie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin:

Czy istnieje uzasadnione podejrzenie			
a	Zagrożenie życia lub zdrowia	Tak*	nie
b	Popęlnienia przestępstwa lub wykroczenia	Tak*	nie
c	Popęlnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia	Tak*	nie
d	Innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku	Tak*	nie
Czy kontrola jest niezbędna do przeprowadzenia postępowania w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych organu lub wykonania decyzji nakazujących usunięcie naruszenia prawa, w związku z przeprowadzoną kontrolą		Tak*	nie
* odstąpienie od analizy i kontrola			

Analiza w zakresie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin:

I. Kryterium wstępne przeprowadzenia analizy - Nieprawidłowości w sprawozdawczości (tak/nie);

II. Kryteria bezwzględne:

Ustalamy prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia

Obszary wystąpienia ryzyka naruszenia prawa	Zagrożenia
Wydobycie kopalin	Nieprawidłowa ilość wydobytej kopaliny (informacja za okres rozliczeniowy niepełna, błędna, duże różnice z drukami Z-1, Z-2, Z-4, zaniżona ilość wydobytej kopaliny)
Warunki koncesji i przepisy prawa	Naruszenie warunków koncesji lub przepisów prawa (przekroczenie zakresu wydobywania kopaliny, naruszenie innych warunków, niepodjęcie działalności w terminie)
Gospodarka złożem	Nieracjonalne gospodarowanie zasobami kopalin (nieuzasadnione, duże straty w zasobach, niewłaściwe przeklasyfikowanie zasobów)

III Kryteria dodatkowe

Obszary wystąpienia ryzyka naruszenia prawa	Zagrożenia
Wydobycie kopalin	zerowe wydobycie kopaliny
	zawyżona ilość wydobytej kopaliny
Warunki koncesji i przepisy prawa	brak danych - zaniechanie działalności
Gospodarka złożem	inne niezgodności w drukach Z-1, Z-2, Z-4
Nieprawidłowości stwierdzone podczas wcześniejszych kontroli	możliwość prowadzenia dalszej działalności w warunkach naruszeń
Wynik: Kryterium I lub II: 1 x tak = Kontrola Kryterium III: 2 x tak = Kontrola	

Zawiadomienie o planowanej kontroli

Reguła uprzedniego powiadomienia przedsiębiorcy o kontroli (art. 48 PP)

Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga **ponownego zawiadomienia**.

art. 48 ust. 3 PP – co zawiera zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli;
Na wniosek przedsiębiorcy kontrola może być wszczęta **przed upływem 7 dni** od dnia doręczenia zawiadomienia.

Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zawiera:

- 1) oznaczenie organu;
- 2) datę i miejsce wystawienia;
- 3) oznaczenie przedsiębiorcy;
- 4) wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli;
- 5) imię, nazwisko oraz podpis osoby upoważnionej do zawiadomienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji.

Czynności kontrolne

- Upoważnienie dla pracownika administracji geologicznej (legitymacja służbowa), art. 49 PP i 153 PGiG:
Czynności kontrolne mogą być wykonywane po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej: **legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli**, chyba że odrębne przepisy przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż **w terminie 3 dni roboczych** od dnia wszczęcia kontroli.

Podjęcie czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, na podstawie odrębnych przepisów, **może dotyczyć jedynie przypadków, gdy czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska.**

Czynności kontrolne

- Brak wzoru legitymacji służbowej – każdy urząd może mieć inną.
- Zakres upoważnienia określa art. 49 ust. 7 PP.

Upoważnienie, zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie podstawy prawnej;
- 2) oznaczenie organu kontroli;
- 3) datę i miejsce wystawienia;
- 4) imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do przeprowadzenia kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej;
- 5) oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą;
- 6) określenie zakresu przedmiotowego kontroli;
- 7) wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli;
- 8) imię, nazwisko oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji;
- 9) pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy.

Dokument, który nie spełnia ww. wymagań, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

Kontrolowany przedsiębiorca jest upoważniony do:

- 1) żądania od kontrolującego okazania legitymacji służbowej oraz doręczenia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- 2) składania oświadczeń i wniosków w trakcie kontroli,
- 3) zgłaszania na piśmie lub ustnie do protokołu zastrzeżeń do ustaleń kontroli,
- 4) wniesienia do organu kontroli, z pisemnym zawiadomieniem osoby kontrolującej, w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli, sprzeciwu wraz z uzasadnieniem wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów o:
 - zawiadomieniu o zamiarze przeprowadzenia kontroli,
 - wszczęciu czynności kontrolnych,
 - dokonywania czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej,
 - zakazie równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy,

Kontrolowany przedsiębiorca jest upoważniony do:

- zakazie przekraczania czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym,
 - o których mowa w art. 49, art. 50 ust. 1 i 2, art. 54 ust. 1 oraz art. 55 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców,
- wniesienia zażalenia na postanowienie organu kontroli wydane w wyniku rozpoznania sprzeciwu, w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia.

Kontrolowany przedsiębiorca jest obowiązany do:

- 1) umożliwienia przeprowadzenia kontroli,
- 2) obecności przy czynnościach kontrolnych osobiście lub przez upoważnionego przedstawiciela,
- 3) pisemnego wskazania osoby upoważnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli, w szczególności w czasie jego nieobecności,
- 4) prowadzenia i przechowywania w swojej siedzibie książki kontroli oraz upoważnień i protokołów kontroli,
- 5) dokonywania w książce kontroli wpisu informującego o wykonaniu zaleceń pokontrolnych bądź wpisu o ich uchyleniu przez organ kontroli lub jego organ nadrzędny albo sąd administracyjny,
- 6) niezwłocznego okazania kontrolującemu książki kontroli albo kopii odpowiednich jej fragmentów lub wydruków z systemu informatycznego, w którym prowadzona jest książka kontroli, poświadczonych przez siebie za zgodność z wpisem w książce kontroli,

Kontrolowany przedsiębiorca jest obowiązany do:

- 7) zapewnienia kontrolującemu dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń, dokumentów i danych,
- 8) składania ustnych lub pisemnych informacji i wyjaśnień mających związek z przedmiotem kontroli,
- 9) umożliwienia kontrolującemu pobieranie próbek, przeprowadzanie niezbędnych badań lub wykonywanie innych czynności kontrolnych w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także indywidualnie określonych w decyzjach warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko,
- 10) umożliwienia kontrolującemu wstępu do:
 - miejsc wykonywania robót geologicznych,
 - miejsc wydobywania kopalin,
 - zakładów górniczych.

Zakres protokołu kontroli określono w art. 154b PGiG.

Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządza się protokół kontroli, w którym określa się:

- 1) zakres przedmiotowy kontroli;
- 2) dzień lub dni, w których przeprowadzono kontrolę;
- 3) miejsce lub miejsca, w których przeprowadzono kontrolę;
- 4) osoby biorące udział w kontroli ze strony kontrolującego i kontrolowanego, z określeniem, w jakim charakterze brały udział w kontroli;
- 5) ustalenia kontroli;
- 6) wykaz dowodów, zebranych w trakcie kontroli.

Doręczenie protokołu kontroli przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej **kończy kontrolę**.

Przedsiębiorca może wnieść zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli w terminie 7 dni od dnia doręczenia protokołu kontroli.

Stwierdzenie naruszenia warunków koncesji

Organ administracji geologicznej jest upoważniony do podjęcia interwencji w przypadku działalności koncesjonowanej jedynie wówczas, gdy działalność ta jest prowadzona z naruszeniem warunków określonych w koncesji. Warunkami tymi mogą być: granice (współrzędne geograficzne) obszaru górniczego i terenu górniczego, minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża, przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem, czy warunki włączania do górotworu wód pochodzących z odwadniania wyrobisk górniczych wód złożowych, wykorzystanych wód leczniczych, termalnych lub solanek (warunki - art. 32 ust. 4 PGiG). W przypadku koncesji udzielonej przez starostę będą to również zasady prowadzenia ruchu zakładu górniczego (art. 32 ust. 5 PGiG). Mogą to być wymagania z zakresu bezpieczeństwa powszechnego lub ochrony środowiska (art. 30 ust. 2).

Wyniki kontroli (rodzaje decyzji)

W przypadku stwierdzenia naruszenia warunków koncesji lub przepisów prawa, administracyjne czynności pokontrolne mogą dotyczyć wydania:

- **decyzji odpowiednio o wstrzymaniu działalności wydobywczej i/lub nakazującej usunięcie stwierdzonych uchybień**, oraz (w razie potrzeby) nakazującej podjęcie czynności mających na celu doprowadzenie środowiska do należytego stanu (art. 159 PGiG); Od decyzji wydawanych w trybie art. 159 PGiG służy odwołanie, ale z mocy ustawy podlega rygorowi natychmiastowej wykonalności. Wniesienie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. W decyzji orzekamy o konkretnym nakazie dla przedsiębiorcy i niezwłoczne usunięcie stwierdzonych uchybień poprzez realizację określonych czynności np. dokonania nadbudowy skarpy lub ukształtowanie skarp zgodnie z warunkiem koncesji. Wskazujemy również termin realizacji obowiązku. Decyzje wymagają uzasadnienia.

Wyniki kontroli (rodzaje decyzji)

- **postanowienia** wzywającego przedsiębiorcę do usunięcia w określonym terminie stwierdzonych naruszeń (art. 37 PGiG);

W przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia. Organ koncesyjny może również określić sposób usunięcia naruszeń (art. 37 ust. 1 PGiG). W przypadku gdy przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, organ koncesyjny może, bez odszkodowania cofnąć koncesję. Organ koncesyjny umarza postępowanie w przypadku, gdy stwierdzi, że przedsiębiorca:

- 1) nie narusza wymagań, o których mowa w ust. 1;
- 2) naruszył wymagania, o których mowa w ust. 1, z tym że przyczyną ich naruszenia była siła wyższa;
- 3) wykonał postanowienie, o którym mowa w ust. 1.

Wyniki kontroli (rodzaje decyzji)

- decyzji w sprawie opłaty eksploatacyjnej** za dany okres rozliczeniowy (art. 138 PGiG), bądź to po wszczęciu postępowania lub po wznowieniu postępowania stosując przepisy KPA (art. 145 § 1 pkt. 5, art. 147, art. 149 § 1 i art. 150 § 1) w przypadku, gdy za dane półrocze już wydawaliśmy decyzję.
- decyzji ustalającej opłatę dodatkową** (art. 139 PGiG); Opłatę za wydobywanie kopalin poza obszarem górniczym ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny. Stosuje się stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania.

Wyniki kontroli (rodzaje decyzji)

- **decyzji nakazującej dokonanie obmiaru geodezyjnego** wyrobiska i przedłożenie operatu ewidencyjnego w określonym terminie (art. 101 ust. 10 PGiG). W uzasadnionych sytuacjach, w szczególności w przypadku:
 - 1) wszczęcia postępowania zmierzającego do cofnięcia koncesji lub stwierdzenia jej wygaśnięcia,
 - 2) cofnięcia koncesji lub stwierdzenia jej wygaśnięcia lub utraty jej mocy bez względu na przyczynę,
 - 3) wyczerpania zasobów złoża,
 - 4) naruszenia przepisów o ochronie środowiska
- organ koncesyjny może, w drodze decyzji, nakazać dokonanie obmiaru wyrobisk i przedłożenie operatu ewidencyjnego w innym terminie.

Dziękuję za uwagę