



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-08-01/2012
P/12/186

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/186 – <i>Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu łupkowego</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Adam Kazimierczuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82941 z dnia 5 listopada 2012 r. i nr 82943 z dnia 26 listopada 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki, Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 5 grudnia 2012 r. Poprzednio Ministrem Gospodarki był Waldemar Pawlak (od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2012 r.) oraz Piotr Woźniak (do dnia 16 listopada 2007 r.). [Dowód: akta kontroli str. 1-2, 1036, 1718-1719]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Ministra Gospodarki² w zbadanym zakresie.

Kontrolą objęto lata 2007-2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra Gospodarki zadań związanych z:

- tworzeniem warunków prowadzenia badanej działalności;
- współpracą z krajowymi i zagranicznymi organami, instytucjami i podmiotami.

W zakresie działań Ministerstwa, w tym związanych z określeniem możliwości wykorzystania krajowego zasobu gazu łupkowego, wystąpiły uchybienia dotyczące:

- organizacji i przygotowania kadrowego Ministerstwa do realizacji zadań objętych przedmiotem kontroli (od 1 sierpnia 2012 r. żaden z pracowników nie zajmował się bezpośrednio sprawami związanymi z gazem pochodzącym z łupków);
- harmonogramu realizacji zadań (w wyniku opóźnień, realizację części zadań określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012*³, przesunięto na 2013 r. bez dokonania zmian w tym harmonogramie),
- braku aktualnego opracowania w zakresie programu działań wykonawczych na kolejne lata;
- niedotrzymania terminu przekazania do Komisji Europejskiej (KE) *Planu Działań Zapobiegawczych* oraz *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: MG lub Ministerstwo.

³ *Program działań wykonawczych na lata 2009–2012* z 10 października 2009 r. stanowi Załącznik nr 3 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* (patrz obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. – M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień zaawansowania prac w zakresie ustalenia wielkości zasobów gazu z łupków oraz perspektyw jego zagospodarowania.

1.1. Ujęcie w strukturze organizacyjnej Ministerstwa zadań związanych z poszukiwaniem, rozpoznawaniem, wydobywaniem i zagospodarowaniem gazu ziemnego, w tym gazu łupkowego.

Opis stanu faktycznego

Zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych MG określał *Regulamin organizacyjny*⁴ Ministerstwa Gospodarki.

W grudniu 2012 r. Departament Ropy i Gazu (DRO) przygotował⁵ projekt nowego *Regulaminu wewnętrznego Departamentu*.

W projekcie tym, tak jak i w poprzednich regulaminach wewnętrznych Departamentu – poza sprawami związanymi m.in. z monitorowaniem i działaniami w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego, zbieraniem i analizą informacji od innych podmiotów z sektora gazowego w zakresie dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego, w tym podjętych działań inwestycyjnych, a także na temat aktualnej i perspektywicznej sytuacji w sektorze gazu ziemnego – brak jest odniesień do spraw związanych z gazem ziemnym pozyskiwanym ze złóż niekonwencjonalnych, w tym z gazem z łupków.

Zgodnie z obowiązującym na dzień zakończenia badań kontrolnych⁶ *Regulaminem wewnętrznym Departamentu Ropy i Gazu*⁷, Departament odpowiada za realizację zadań związanych m.in. z:

- kształtowaniem polityki energetycznej Polski i otoczenia regulacyjnego w zakresie sektora gazu ziemnego i sektora ropy naftowej i paliw,
- rozwojem i zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury gazowej oraz infrastruktury ropy naftowej i paliw,
- tworzeniem i organizacją systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej, paliw oraz gazu ziemnego oraz jego gospodarowaniem, planowaniem i koordynowaniem działań ministra w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego Polski,
- przygotowaniem analiz i ocen dotyczących funkcjonowania sektorów.

Ponadto, Departament ten współpracuje również z Departamentem Energetyki w zakresie kształtowania Polityki energetycznej Polski.

W *Regulaminie wewnętrznym Departamentu*, w zakresie czynności⁸ jednego z pracowników Wydziału Gazu Ziemnego DRO, poza dotychczasowymi zadaniami, takimi jak np. *Monitorowanie, analizowanie i gromadzenie informacji nt. aktualnej i perspektywicznej sytuacji europejskiego rynku gazu ziemnego czy Analizowanie sytuacji oraz sporządzanie ocen i informacji nt. funkcjonowania systemu gazowego*, w grudniu 2010 r. wprowadzono nowe zadanie⁹ dotyczące przygotowywania stanowiska i organizowania spotkań w sprawie wydobycia i zagospodarowania gazu ziemnego m.in. ze złóż niekonwencjonalnych.

⁴ Zarządzenie Ministra Gospodarki z 16 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki. Wcześniej *Regulaminy organizacyjne MG* były wprowadzane w życie zarządzeniami Ministra Gospodarki z dnia: 27 lutego 2012 r. oraz z dnia 14 stycznia 2011 r., ze zmianami wprowadzonymi w dniu 7 lipca 2011 r.

⁵ Na podstawie § 2 ww. zarządzenia MG.

⁶ Badania kontrolne zakończono z dniem 21 grudnia 2012 r.

⁷ Zakres realizowanych przez DRO zadań przedstawiony w *Regulaminie wewnętrznym DRO* (zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MG w dniu 20 marca 2012 r.), określony został w § 40 *Regulaminu organizacyjnego MG* z dnia 27 lutego 2012 r.

⁸ Zakres czynności określony w dniu zatrudnienia, tj. 1 kwietnia 2010 r.

⁹ Punkt 9 opisu zadań określonego w Zakresie czynności, zmienionego z dniem 7 grudnia 2010 r.

Od 19 października 2011 r. w opisie stanowiska pracy zajmowanego przez ww. pracownika Wydziału Gazu Ziemnego DRO, wśród celów i jako jedno z zadań wykonywanych na tym stanowisku pracy podano: *Prowadzenie spraw związanych z realizacją działań w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i potencjalnej eksploatacji niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce oraz uczestniczenie w spotkaniach grup działających w tym zakresie w celu utrzymania współpracy i wymiany informacji z resortami, instytucjami i przedsiębiorstwami zaangażowanymi w cały proces projektu i jego sprawne funkcjonowanie.*

Dyrektor DRO poinformował, że ww. pracownik Wydziału Gazu Ziemnego, który zgodnie z zakresem obowiązków zajmował się sprawami związanymi z gazem z łupków, rozwiązał umowę o pracę z dniem 31 lipca 2012 r. i od tego czasu w Departamencie Ropy i Gazu nie pracuje żaden ekspert merytoryczny zajmujący się sprawami związanymi z problematyką gazu łupkowego.

Według stanu¹⁰ na dzień 30 września 2012 r., w DRO wykorzystywano 25 spośród 28 etatów planowanych. Trzy wakaty wystąpiły w trzech wydziałach: Prawnym, ds. Kontaktów Międzynarodowych oraz Gazu Ziemnego.

Według wyjaśnień Dyrektora DRO, brak osoby (eksperta merytorycznego) zajmującej się sprawami gazu (zwłaszcza ze źródeł niekonwencjonalnych) wynika m.in. z dużej rotacji pracowników w departamencie (osoby posiadające staż i doświadczenie zawodowe są „podkupywane” przez firmy komercyjne). Ponadto trudności kadrowe związane są z występowaniem długotrwałego zwolnienia lekarskiego 2 pracowników.

[414-450, 484-638, 953-1035, 1536-1553, 1554-1599, 1625-1658]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa dotyczącej opracowanej struktury organizacyjnej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że aktualna ranga spraw dotyczących gazu ze źródeł niekonwencjonalnych i ich potencjalne znaczenie dla bilansu paliw gazowych w Polsce przemawiają za powierzeniem prowadzenia tej problematyki jednemu z pracowników DRO. Jednocześnie NIK wskazuje na celowość ujęcia w regulaminie wewnętrznym DRO (jako departamentu odpowiedzialnego merytorycznie za realizację zadań w zakresie sektora gazu ziemnego) spraw związanych z gazem pochodzącym ze źródeł niekonwencjonalnych, w tym gazu z łupków. Zagadnienia te mają bowiem ścisły związek z zadaniami Ministra Gospodarki, jako odpowiedzialnego za bezpieczeństwo energetyczne kraju.

1.2. Informacje o krajowych zasobach gazu ziemnego oraz perspektywach jego wydobycia z uwzględnieniem ewentualnego zasobu gazu łupkowego.

Opis stanu
faktycznego

Informacje o krajowych zasobach gazu ziemnego oraz perspektywach jego wydobycia Ministerstwo Gospodarki otrzymuje z Ministerstwa Środowiska, Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG) oraz z PGNiG SA.

Informacje podawane przez Ministra Gospodarki w *Sprawozdaniu z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za rok 2010 i 2011*, w odniesieniu do prowadzonych w kraju działań na rzecz poszukiwania i wydobycia

¹⁰ W badanym okresie plan zatrudnienia w DRO obejmował od 27 do 30 etatów, wykonanie od 24 do 28,5 etatów oraz nieobsadzone pozostawały od 1 do 3 etatów.

gazu ze złóż niekonwencjonalnych, opracowane były na podstawie informacji uzyskanych z Ministerstwa Środowiska.

W *Sprawozdaniu*¹¹ MG za 2011 r. przedstawiono¹², że „największe prawdopodobieństwo zasobowe niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce mieści się w granicach: 346–768 mld m³”. Tereny poszukiwań objęły 12% powierzchni kraju, głównie w rejonie Lubelszczyzny, Mazowsza, Pomorza i Monokliny Przedsudeckiej.

Dyrektor DRO poinformował, że Minister Gospodarki nie przeprowadzał oraz nie posiada analizy bilansów zysków i strat wynikających z prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania, wydobywania i zagospodarowania gazu z łupków. Związane jest to z brakiem potwierdzonych informacji o wielkości złóż gazu niekonwencjonalnego oraz brakiem odpowiednich narzędzi do szacowania możliwości wydobywczych węglowodorów i przeprowadzania przedmiotowych analiz.

Realizacja podanych wyżej zadań (w tym związanych z geologią i gospodarką zasobami naturalnymi), zdaniem MG¹³, należy do kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska.

Zgodnie z informacjami podawanymi w corocznych¹⁴ sprawozdaniach Ministra Gospodarki z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, zapotrzebowanie na gaz ziemny zaspokajane było z importu (w roku 2011 import przedstawiał się następująco (ilość gazu/procent importu): 9.549,10 mln m³ / 85,45% z Federacji Rosyjskiej, 1.625,16 mln m³ / 14,54% nabycie wewnątrzspółnotowe z Niemiec i 0,22 mln m³ z Republiki Czeskiej) oraz własnego wydobycia (krajowego).

Krajowe wydobycie gazu ziemnego i import gazu (w przeliczeniu na gaz ziemny wysokometanowy) przedstawia poniższe zestawienie.

Rok	Wielkość wydobycia krajowego (w mln m ³)	Import (w mln m ³)	Udział w bilansie dostaw kraj/import (w %)
2007	4.325,00	9.598,3	31,10/68,90
2008	4.282,70	10.618,70	28,70/71,30
2009	4.270,29	9.435,49	31,16/68,84
2010	4.310,10	10.325,00	29,45/70,55
2011	4.447,89	11.174,48	28,47/71,53
I i II kw. 2012	2.239,11	b.d.	b.d.

Wydobywalne zasoby gazu ziemnego (w złożach konwencjonalnych) w Polsce (wg stanu na koniec 2011 r.) w przeliczeniu na gaz ziemny wysokometanowy, wyniosły ok. 91,93 mld m³.

¹¹ W punkcie 3.3.1 Poszukiwanie i rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego.

¹² Zgodnie z raportem Państwowego Instytutu Geologicznego opublikowanego w dniu 21 marca 2012 r. „Pierwszy Raport: Zasoby wydobywalne gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w basenie bałtycko-podlasko-lubelskim w Polsce”.

¹³ Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

¹⁴ Sprawozdania sporządzane na podstawie art. 15b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059).

Zgodnie ze sporządzonym przez MG *Sprawozdaniem z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych* w roku 2011 nie odnotowano przypadków zakłóceń w dostarczaniu gazu ziemnego do odbiorców domowych, nie wprowadzano ograniczeń ustawowych¹⁵ oraz nie uruchamiano zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Zwiększone zapotrzebowanie odbiorców zostało zbilansowane większym odbiorem gazu z kontraktu jamalskiego¹⁶.

W celu określenia zapotrzebowania przemysłu i gospodarstw domowych na gaz ziemny w przyszłych okresach, na zamówienie MG¹⁷ sporządzono *Prognozę zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r.*¹⁸

W prognozie z roku 2009 nie zakładano ograniczeń w możliwościach importu ropy i gazu ziemnego. Nie odnoszono się również w żaden sposób (ze względu na brak informacji) do wydobycia gazu z łupków.

W horyzoncie prognozy (przy wzroście zapotrzebowania na energię finalną w zakresie każdego nośnika) przewidziano wzrost finalnego zużycia gazu o 29%, do 20,2 mld m³ w roku 2030.

Prognozowane zapotrzebowanie na gaz w poszczególnych latach¹⁹ przedstawiało się następująco:

Planowane zapotrzebowanie na gaz		
Rok	Mtoe ²⁰	mld m ³
2010	9,5	14,1
2015	10,3	15,4
2020	11,1	17,1
2025	12,2	19,0
2030	12,9	20,2

[Dowód: akta kontroli str. 450-453, 640-892, 933-950, 1058-1076, 1723-1725]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania informacji o krajowych zasobach gazu i perspektywach jego wydobycia.

1.3. Działania podejmowane przez Ministerstwo celem ułatwienia prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego.

Opis stanu
faktycznego

Cele i działania dotyczące zwiększenia możliwości wydobywczych, transportowych i magazynowych gazu ziemnego w Polsce, mogące mieć odniesienie także do gazu z łupków, określone zostały w opracowanej w MG i przyjętej w listopadzie 2009 r. *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku*²¹.

W czerwcu 2010 r. MG zainicjowało współpracę pomiędzy przedsiębiorstwami i przedstawicielami administracji państwowej (MG, MŚ, Ministerstwo Spraw

¹⁵ Ograniczenia w poborze gazu ziemnego określone w art. 56 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1190).

¹⁶ Zwiększony zakup możliwy dzięki podpisaniu w marcu 2011 r. aneksu do kontraktu kupna-sprzedaży gazu ziemnego do RP podpisanego pomiędzy PGNiG S.A. i OOO Gazprom Eksport.

¹⁷ Prognozy sporządzone przez Agencję Rynku Energii S.A. na zamówienie Departamentu Bezpieczeństwa Energetycznego oraz po zmianie regulaminu organizacyjnego, na zamówienie Departamentu Energetyki w MG.

¹⁸ *Prognoza z dnia 10 listopada 2009 r., stanowiąca załącznik nr 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r., zastąpiła „Długoterminową prognozę zapotrzebowania na paliwa i energię” z dnia 2 listopada 2004 r., opracowaną w celu wykorzystania do prac nad dokumentem „Polityka energetyczna Polski do roku 2025”.*

¹⁹ Na podstawie danych z Tabeli 8 Prognozy i Tabeli 12 Sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych w 2011 r.

²⁰ [Mtoe] - million tonnes oil-equivalent.

²¹ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 roku w sprawie *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*.

Zagranicznych, Ministerstwo Skarbu Państwa, Wyższy Urząd Górniczy, PIG, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) zaangażowanymi w poszukiwanie gazu z łupków w Polsce. Głównym działaniem w tym zakresie był stały dialog i wymiana informacji w celu stworzenia wspólnej koncepcji i wyszukiwania możliwości poprawy efektywności realizacji projektu shale gas. W ramach współpracy odbyły się trzy spotkania²² na temat: *Trudności związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i przyszłą eksploatacją niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce, Sektor gazowy – niekonwencjonalne złoża gazu oraz Woda w procesie szczelinowania - wybrane zagadnienia*.

W opracowanej w grudniu 2010 r. przez Międzyresortowy Zespół ds. Gazu Łupkowego *Mapie drogowej Szanse – Zagrożenia – Działania Rządu w zakresie gazu łupkowego*²³, przedstawiono zakres kompetencji Ministra Gospodarki w odniesieniu do działań związanych z realizacją projektu poszukiwań i przyszłej eksploatacji niekonwencjonalnych złóż gazu w Polsce, który obejmował: kształtowanie polityki energetycznej kraju w odniesieniu do sektora gazu ziemnego, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju; współpracę z organizacjami samorządu gospodarczego oraz regulację zasad funkcjonowania sektora gazu ziemnego poprzez przygotowanie odpowiedniej bazy legislacyjnej.

W *Mapie drogowej* określono, że Minister Gospodarki będzie miał pośredni wpływ na działania w pierwszym etapie poszukiwań gazu z łupków w Polsce, ograniczając się do monitoringu prowadzonych prac oraz udzielenia politycznego wsparcia w negocjacjach z partnerami zagranicznymi dla podmiotów gospodarczych zaangażowanych w projekt poszukiwań.

Natomiast w drugim etapie związanym z zagospodarowaniem potwierdzonych zasobów gazu, Minister Gospodarki będzie w znacznym stopniu zaangażowany w działania związane z wprowadzaniem na rynek nowo pozyskanych zasobów gazu oraz w uzgadnianie udzielania kolejnych koncesji na wydobywanie gazu z łupków.

Minister Gospodarki jako Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*²⁴, powołał w sierpniu 2011 r. Grupę Roboczą ds. Poszukiwania, Eksploatacji i Wykorzystania Niekonwencjonalnych Złóż Węglowodorów²⁵. Jej zadaniem było m.in. doskonalenie strategii określającej zadania i przedsięwzięcia w zakresie dotyczącym poszukiwania, eksploatacji i wykorzystania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, a także inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem projektów aktów prawnych i projektów zmian organizacyjnych, skutkujących przyspieszeniem procesów zagospodarowania udokumentowanych niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, m.in. zachęcających do inwestowania w prace poszukiwawcze i eksploatacyjne takich złóż. W grudniu 2011 r. w MG przygotowany został, uzgodniony z członkami Grupy Roboczej, projekt dokumentu *Założenia określające: działania, kierunek prac i odpowiedzialności w zakresie poszukiwania, eksploatacji i wykorzystania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów w Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokument przedstawiał m.in. rekomendacje dotyczące przygotowania rozwiązań do dalszego efektywnego funkcjonowania rynku węglowodorów. Przedstawione w tych założeniach propozycje

²² Spotkania w terminie 21 lipca i 14 grudnia 2010 r. oraz 12 maja 2011 r.

²³ *Mapa drogowa* sporządzona w grudniu 2010 r. przez Zespół koordynowany w Ministerstwie Środowiska, składający się z przedstawicieli MŚ, MSZ, MG i MSP.

²⁴ Zespół powołany zarządzeniem Nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*.

²⁵ Powołana zarządzeniem Nr 12 z dnia 8 sierpnia 2011 r. (z przedstawicielami MG, KPRM, MSP, MŚ, MF, MRiRW, MSZ, URE, UOKiK), w celu wypracowania rekomendacji podkreślających potrzebę wyboru optymalnego modelu w celu koordynacji działań administracji państwowej i opracowania propozycji instytucjonalnych i merytorycznych związanych z problematyką gazu z łupków.

stanowiły wskazówki do określenia celów i sformułowania wytycznych według jakiego schematu w Polsce będzie przebiegała realizacja prac poszukiwawczo-wydobywczych i jak będzie rozwijana eksploatacja węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych. Grupa Robocza uznała, że dla właściwego wykorzystania szansy jaką stwarzają potencjalne zasoby gazu w łupkach, niezbędne jest wypracowanie kompleksowej Strategii działania Rządu RP w zakresie poszukiwania, eksploatacji i wykorzystania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów. *Założenia* zawierały rekomendacje dla opracowania takiej Strategii. W związku z rozpoczęciem w styczniu 2012 r. prac nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów, Grupa Robocza zawiesiła działalność.

[Dowód: akta kontroli str. 928-929, 1046-1057, 1149, 1625-1716]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach w badanym zakresie.

1.4. Realizacja zadań Ministra Gospodarki określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012.*

Aktualizacja *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* oraz przygotowanie *Programu działań wykonawczych na lata 2013–2016.*

Opis stanu
faktycznego

Głównym celem²⁶ aktualnie obowiązującej *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku (Polityka)*²⁷ w sektorze gazu (punkt 3.1.1.2 Gaz) było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego.

Jednym z celów szczegółowych było zwiększenie możliwości wydobywczych gazu ziemnego na terytorium Polski oraz zapewnienie alternatywnych źródeł i kierunków dostaw gazu do Polski.

W *Polityce* nie uwzględniono i nie zakładano rozwoju wydobywania gazu z łupków ze względu na brak wiarygodnych informacji zarówno odnośnie zasobów, jak i możliwości jego wydobywania. Z tego też względu w *Programie działań wykonawczych* nie zostały ujęte zagadnienia służące ułatwieniu prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego.

Podany w *Polityce* w pkt. 3.1.1.2 Gaz, cel główny – *zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego* wraz z celami szczegółowymi, np. *Zwiększenie możliwości wydobywczych gazu ziemnego na terytorium Polski* czy *Zapewnienie alternatywnych źródeł i kierunków dostaw gazu do Polski* i działaniami (określonymi również w *Programie działań wykonawczych* w punktach od 2.11 do 2.23) nie obejmowały swym zakresem spraw związanych z gazem z łupków.

Za koordynację prac nad polityką energetyczną państwa, w tym nad harmonogramem prac nad nową polityką, jej założeniami oraz działaniami (we współpracy z zainteresowanymi departamentami) odpowiada Departament Energetyki MG.

²⁶ Cel główny *Polityki* oraz cele szczegółowe w sektorze gazu, w porównaniu do poprzedniego dokumentu z listopada 2009 r., pozostały niezmienione.

²⁷ *Polityka* przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 157/2010 z dnia 29 września 2010 r. Uchwała ta zmieniła uchwałę Nr 202/2009, RM 111-198-09 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 roku w sprawie *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*. Przyjęcie uchwały Nr 202/2009 spowodowało utratę mocy *Polityki energetycznej Polski do 2025 roku* (przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r.).

Prace Ministerstwa nad projektem²⁸ nowego dokumentu określającego ww. politykę, w tym nad załącznikiem przedstawiającym program działań wykonawczych znajdowały się na wstępnym etapie. Odbyło się jedno wewnątrzresortowe spotkanie robocze, a do końca 2012 r. planowane było uzgodnienie projektu założeń nowej polityki energetycznej, opracowanie harmonogramu działań oraz przedłożenie ich pod obrady kierownictwa MG. Skierowanie projektu nowej polityki energetycznej do konsultacji międzyresortowych i społecznych planowano na wrzesień 2013 r.

Przygotowywany wraz z *Polityką* program działań wykonawczych, będący załącznikiem do dokumentu głównego, nie definiuje wszystkich działań (zarówno Ministra Gospodarki jak i innych członków Rady Ministrów) podejmowanych w sektorze energetycznym. Zdaniem Dyrektora Departamentu Energetyki, część zadań wyszczególnionych w aktualnym programie działań wykonawczych (2009–2012), będzie realizowana w 2013 r.

Dyrektor Departamentu Energetyki stwierdził, że do czasu przyjęcia nowego dokumentu obowiązuje dotychczasowa *Polityka* i w związku z tym nie wystąpi problem braku dokumentu strategicznego, a ewentualne opóźnienie przyjęcia dokumentu nie będzie miało wpływu na realizację polityki państwa w sektorze energetycznym.

Dyrektor Departamentu Energetyki poinformował również, że przy opracowaniu *Nowej polityki energetycznej* planuje się wziąć pod uwagę wszystkie wiarygodne dane dotyczące wielkości krajowych złóż gazu z łupków oraz informacje dotyczące kosztów jego wydobycia. Jednakże, ze względu na to, że do opracowania dokładniejszych szacunków zasobów gazu niezbędne jest znaczne zwiększenie liczby odwiertów (a żeby nastąpiły wiercenia na większą skalę, to firmy wydobywcze muszą znać regulacje jakie będą obowiązywały w sektorze, co jest niezbędne do przeprowadzenia kalkulacji opłacalności wydobycia), do czasu przyjęcia *Nowej polityki energetycznej* nie należy spodziewać się dokładniejszych informacji na temat złóż gazu z łupków oraz opłacalności ich wydobycia. Tak więc trudno przesądzać czy dane odnośnie gazu z łupków zostaną również ujęte w planie działań wykonawczych 2013–2016, choć zdaniem MG sprawa jest na tyle istotna, że znajdzie odzwierciedlenie w planie wykonawczym działań.

Minister Gospodarki jako Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*, przedłożył²⁹ sprawozdania z realizacji zadań za 2010 r. i 2011 r., zgodnie z którymi do końca 2011 r. odbyło się sześć posiedzeń³⁰ oraz powołanych zostało³¹ dziewięć zespołów/grup roboczych do opracowania poszczególnych zagadnień problemowych związanych z realizacją polityki energetycznej.

Na ostatnim posiedzeniu Zespołu, po omówieniu sytuacji związanej z potencjalną eksploatacją gazu z łupków w Polsce i ewentualnych zagrożeniach dla przyszłej eksploatacji wynikających z działania lobbingowego niekorzystnego dla Polski, opracowano koncepcję powołania *Pełnomocnika Rządu do spraw niekonwencjonalnych złóż węglowodorów*, a także powołania Grupy Roboczej³² jako organu opiniodawczo-doradczego Zespołu.

²⁸ Zgodnie z art. 15. ust. 1 i 2 ustawy *Prawo energetyczne*.

²⁹ Zgodnie z zapisami § 8 zarządzenia Prezesa RM nr 40 powołującego Zespół.

³⁰ Posiedzenia w dniach 6 i 22 lipca oraz 20 grudnia 2010 r. oraz w dniach 21 marca, 22 czerwca i 2 sierpnia 2011 r.

³¹ W dniu 6 grudnia 2010 r.

³² Grupa Robocza ds. Poszukiwania, Eksploatacji i Wykorzystania Niekonwencjonalnych Złóż Węglowodorów, została powołana przez Ministra Gospodarki jako Przewodniczącego Zespołu zarządzeniem Nr 12 z dnia 8 sierpnia 2011 r. (z przedstawicielami MG, KPRM, MSP, MŚ, MF, MRiRW, MSZ, URE, UOKiK), w celu wypracowania rekomendacji podkreślających potrzebę wyboru optymalnego modelu w celu koordynacji działań administracji państwowej i opracowania propozycji instytucjonalnych i merytorycznych związanych z problematyką gazu z łupków.

Zgodnie z ustaleniami Grupy Roboczej, MG przygotowało³³ projekt dokumentu dotyczącego *Założeń określających działania, kierunek prac i odpowiedzialności w zakresie poszukiwania, eksploatacji i wykorzystania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów w Rzeczypospolitej Polskiej wraz z proponowanymi rekomendacjami*, w którym podkreślono potrzebę wyboru optymalnego modelu w celu koordynacji dalszych działań administracji państwowej w obszarze węgłowodorów.

Opracowany dokument *Założeń* został przekazany³⁴ przedstawicielom MŚ. Następnie, po rozpoczęciu w styczniu 2012 r. w MŚ prac nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu³⁵ do spraw rozwoju wydobywania węgłowodorów, Grupa Robocza zawiesiła³⁶ swoją działalność.

MG przedstawiło³⁷ stopień realizacji zadań w zakresie polityki energetycznej w *Informacji o realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 r. za rok 2011*. W zakresie gazu z łupków informacja obejmowała jedynie działania MG związane ze wsparciem władz lokalnych i koncesjonariuszy w prowadzeniu kampanii informacyjnej, organizacji szkoleń i udziału MG w konsultacjach, panelu informacyjnym czy w spotkaniach poświęconych tematyce gazu z łupków.

Do zadań Ministra Gospodarki w zakresie polityki energetycznej należy m.in. nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe.

Minister Gospodarki sporządził³⁸ dokument pt. *Ocena ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski*, w którym bazując na aktualnym stanie wiedzy, zidentyfikowane i opisane zostały zagrożenia dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu³⁹. Ponadto, przedstawił i poddał analizie różne scenariusze zakłóceń dostaw gazu, wynikające z ryzyka infrastrukturalnego, polityczno-rynkowego i rynkowego.

Na podstawie ww. *Oceny ryzyka*, Minister Gospodarki przygotował⁴⁰ *Plan Działań Zapobiegawczych* oraz *Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*, których termin przekazania do KE upłynął w dniu 3 grudnia 2012 r. Według stanu na dzień 21 grudnia 2012 r., dokumenty te po ostatniej fazie uzgodnień⁴¹, przekazane zostały do tłumaczenia.

W Polsce sprzedaż gazu zdominowana jest przez jedną grupę kapitałową⁴², co utrudnia konkurencję na rynku detalicznym w Polsce. W związku z tym Minister Gospodarki powołał *Zespół Doradczy do spraw związanych z liberalizacją rynku gazu ziemnego w Polsce*. Zespół ten zajmował się w 2011 r. opracowaniem strategii i harmonogramu działań pozwalających na stopniową deregulację rynku gazu ziemnego w Polsce (w szczególności w pierwszej kolejności segmentu hurtowego i odbiorców komercyjnych).

³³ Ostateczna wersja, po konsultacjach członków Grupy i międzyresortowych, z dnia 20 grudnia 2011 r.

³⁴ Projekt został przekazany przez Podsekretarza Stanu w MG Macieja Kaliskiego podczas spotkania w dniu 5 stycznia 2012 r.

³⁵ Wg stanu na dzień zakończenia kontroli brak informacji o powołaniu Pełnomocnika.

³⁶ Zgodnie z informacją jaką podała Dyrektorka DRO, ze względu na rozpoczęcie prac nad projektem rozporządzenia w MŚ, decyzję o zawieszeniu działania Grupy podjął w trybie roboczym Podsekretarz Stanu w MG Maciej Kaliski.

³⁷ W informacji przekazanej w dniu 21 listopada 2012 r. pod obrady Rady Ministrów.

³⁸ W grudniu 2011 r. Komisja Europejska została poinformowana, że MG działa jako organ właściwy w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz.U. EU L z 2010 r. poz. 295, s. 1). Dokument sporządzony na podstawie art. 9 ust. 1 ww. rozporządzenia.

³⁹ Dokument przekazany w dniu 3 grudnia 2011 r. do Komisji Europejskiej. Ze względu na zawartość w dokumencie danych wrażliwych stanowiących tajemnicę spółek gazowniczych, dokument ten nie został opublikowany.

⁴⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia 994/2010, Plany te MG opracuje, opublikuje i przedstawi Komisji Europejskiej.

⁴¹ Po zakończeniu uzgodnień krajowych dokumenty te zostaną przekazane do konsultacji z sąsiednimi krajami członkowskimi UE. Wg MG opóźnienie wynikało z przeciągających się konsultacji merytorycznych z OGP Gaz System SA oraz PGNiG SA.

⁴² W roku 2011 dominującą pozycję na rynku gazu ziemnego w Polsce utrzymywała Grupa Kapitałowa PGNiG, która poprzez PGNiG SA realizowała 96,38% sprzedaży gazu w Polsce.

W wyniku prowadzonych w grudniu 2011 r. przez Zespół prac, Prezes URE przygotował *Mapę drogową uwolnienia cen gazu ziemnego w Polsce*, zawierającą m.in. program działań niezbędnych do osiągnięcia zmian systemowych na krajowym rynku gazu ziemnego.

MG zamówiło sporządzenie⁴³ przez Agencję Rynku Energii SA, w jednym wariantcie, *Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku*, jako załącznika nr 2 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* Wariant ten zakładał aktywną realizację kierunków działań określonych w *Polityce*. Głównym celem prognozy było potwierdzenie, czy prognozowane skutki realizacji tych działań pozwolą na osiągnięcie zakładanych celów w horyzoncie do 2020 i 2030 roku.

Podstawę Prognozy stanowiły założenia makroekonomiczne, strategiczne i cenowe z początku 2008 r., wraz z przekazanymi aktualizacjami wybranych założeń do prognozy (m.in. zmiana tempa wzrostu PKB). Pomimo tego, że niektóre z założeń się zdezaktualizowały, MG stwierdziło, że zmiany te nie wpłynęły znacząco na długoterminowe trendy i wyniki prognozy, a założenia uważa się za aktualne. Planowane było okresowe aktualizowanie Prognozy, dostosowujące do nowych warunków gospodarczych.

W *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku* nie zakładano rozwoju wydobycia gazu z łupków, ponieważ w momencie przyjmowania dokumentu, brak było wiarygodnych informacji odnośnie zasobów tego gazu w Polsce. Z tego też względu podejmowane przez MG działania (tj. współpraca z przedsiębiorstwami i przedstawicielami administracji państwowej) nie były ujęte w przygotowywanych dokumentach stanowiących podstawę polityki energetycznej kraju.

W związku z tym, że w *Polityce* nie ujęto zagadnienia wydobycia gazu z łupków, to również nie uwzględniono w kwestii ewentualnego eksportu jego nadwyżki.

[Dowód: akta kontroli str. 12-301, 676-728, 926-934, 1046-1048, 1058-1076, 1125-1157, 1297-1309, 1369-1491, 1495-1496, 1604-1622, 1625-1717, 1721]

Ustalone
nieprawidłowości

Ministerstwo nie przekazało w terminie do KE *Planu Działań Zapobiegawczych* oraz *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ministerstwo planowało, że pod koniec 2013 r. dokona aktualizacji *Polityki*, wprowadzając *Nową politykę energetyczną*. Jednocześnie ma być przygotowany *Program działań wykonawczych na lata 2013–2016*. W związku z tym, że program ten zostanie przygotowany dopiero po opracowaniu *Nowej polityki*, nastąpi to również najwcześniej pod koniec 2013 r.

Taki termin opracowania dokumentów spowoduje, że w 2013 r. nie będzie aktualnego *Programu działań wykonawczych*.

1.5. Informacje o możliwych sposobach magazynowania i przesyłu gazu łupkowego oraz wykorzystania do tego celu istniejącej infrastruktury.

Opis stanu
faktycznego

W związku z tym, że gaz z łupków nie różni się od gazu ziemnego wydobywanego ze złóż konwencjonalnych, a do przesyłania i magazynowania używa się tej samej infrastruktury (po spełnieniu warunku wtłoczenia gazu do sieci – bez względu na źródło pochodzenia/wydobycia – jakim jest spełnienie przez gaz wymogów

⁴³ Prognoza z 10 listopada 2009 r., sporządzona przez ARE SA na podstawie umowy z dnia 7 maja 2009 r. jako aktualizacja prognozy wykonanej przez ARE SA w roku 2008. Zlecenie wykonania *Prognozy* w 2008 r. odbyło się w formie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów *Prawa zamówień publicznych* (DE poinformowało, że do przetargu przystąpiła tylko jedna firma – ARE SA, która wygrała przetarg).

jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki⁴⁴), na wniosek MG, spółka OGP Gaz-System SA przygotowała opracowanie⁴⁵ pt. *Ocena uwarunkowań i możliwości przesyłu gazu łupkowego w Polsce*, pozwalające wstępnie określić techniczne możliwości istniejącej infrastruktury gazowej, z uwzględnieniem możliwości przesyłania dodatkowych ilości gazu z łupków.

Z powyższego opracowania wynika, że przy zakładanym (w perspektywie 10–15 lat) wydobywaniu gazu z łupków w wysokości 5–50 mld m³/rok oraz uwzględnieniu dużej i krótkotrwałej intensywności wydobywania, niezbędne może się okazać zapewnienie odpowiednich dróg przesyłu gazu poza granice kraju.

Uwzględniając bilans energetyczny Polski w perspektywie do roku 2030 (w ostatnich latach wzrost zapotrzebowania na gaz wynosił mniej niż 2%, udział gazu w bilansie energii pierwotnej ok. 13%, zużycie gazu przez sektor energetyczny ok. 3%) oraz szacowane rezerwy gazu z łupków, można stwierdzić, że wystąpi znaczący potencjał eksportowy.

Kierunki przesyłu nadwyżek gazu z łupków uzależnione będą ściśle od uwarunkowań rynkowych (relacja ceny i możliwości dostania gazu, głównie w kierunku krajów Europy Zachodniej i Środkowej, raczej z wyłączeniem Niemiec – z uwagi na obciążenie systemów przesyłowych)⁴⁶.

Czas realizacji infrastruktury wydobywczej i przesyłowej (od momentu uzyskania danych na temat rozpoznania zasobów) będzie relatywnie krótki, przy założeniu, że zapewniony zostanie odpowiedni reżim prawny, pozwalający na wyeliminowanie barier formalno-prawnych stanowiących istotne ryzyko dla procesu inwestycyjnego.

MG zaznaczyło, że do czasu udokumentowania zasobów gazu ze złóż niekonwencjonalnych (a na obecną chwilę Polska nie posiada żadnych udokumentowanych złóż gazu ziemnego w formacjach łupkowych) nie ma możliwości rozplanowania sieci gazociągów, obiektów gazowniczych czy podziemnych magazynów gazu.

[Dowód: akta kontroli str. 1297-1315, 1499, 1626-1716]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zagadnieniu.

1.6. Wydawanie przez Ministerstwo opinii w sprawach przeznaczania środków NFOŚiGW na finansowanie potrzeb górnictwa w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania gazu łupkowego.

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki zaopiniował⁴⁷ pozytywnie jeden wniosek złożony przez firmę Poszukiwania Naftowe „Diament” Sp. z o.o. o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięcia pn.: *Wdrożenie mobilnego systemu wyparnego oraz rozbudowa laboratorium*. Celem tego projektu było zmniejszenie negatywnego oddziaływania prowadzonych prac na środowisko przyrodnicze poprzez oczyszczenie i ponowne użycie składników płuczki wiertniczej.

Do dnia 7 grudnia 2012 r. był to jedyny wniosek w tym zakresie jaki wpłynął z NFOŚiGW.

⁴⁴ Rozporządzenie z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. Nr 133, poz. 891 ze zm.).

⁴⁵ Opracowanie z grudnia 2011 r.

⁴⁶ Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System SA prowadzi prace przygotowawcze w celu zbadania możliwości ustanowienia nowych połączeń. Wstępne oceny wskazują na konieczność wybudowania dodatkowo ok. 2200 km nowych gazociągów oraz wybudowanie tłoczni gazu (szacunki nie obejmują inwestycji związanych z LNG).

⁴⁷ Opinia MG z dnia 12 kwietnia 2012 r. wniosku przedstawionego przez NFOŚiGW pismem z dnia 19 marca 2012 r.

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

1.7. Określenie przez Ministra Gospodarki szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych w zakresie określonym ustawą *prawo geologiczne i górnicze*.

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki, wykonując obowiązek⁴⁸ wydania rozporządzeń regulujących ruch poszczególnych zakładów górniczych, opracował projekty rozporządzeń (notyfikowanych KE) w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących:

- *prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego* (projekt na etapie podpisywania przez Ministra Gospodarki i ministrów, z którymi rozporządzenie jest wydawane w porozumieniu);
- *prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi* (projekt zakończył etap konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, został potwierdzony⁴⁹ przez MSZ za zgodność z Dyrektywą Rady 92/91/EWG. Kolejnym etapem procesu legislacyjnego ma być skierowanie projektu na komisję prawniczą Rządowego Centrum Legislacji)
- *prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych* (projekt został skierowany⁵⁰ do konsultacji społecznych i uzgodnień resortowych).

[Dowód: akta kontroli str. 300-302]

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Omawiana ustawa nie określała wprawdzie terminu wydania powyższych rozporządzeń, niemniej jednak NIK zwraca uwagę, iż w czerwcu 2013 r. miną dwa lata od uchwalenia nowego prawa geologicznego i górniczego, zobowiązującego Ministra Gospodarki do wydania tych aktów prawnych.

1.8. Międzynarodowa współpraca MG w sprawach doświadczeń i problematyki związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem, wydobywaniem i zagospodarowaniem gazu łupkowego.

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki wraz z Ministrem Środowiska wzięli udział w pracach Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) w zakresie tworzenia raportu *Golden Rules for a Golden Age of Gas*, czego efektem było opublikowanie w roku 2012 raportu⁵¹ stanowiącego zbiór standardów i dobrych praktyk w zakresie wydobywania gazu z łupków, w tym sposobu prowadzenia odwiertów, izolowania szybów, zużycia wody w procesie szczelinowania hydraulicznego, emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, standardów w zakresie ochrony środowiska (polityki, regulacje, plany antykrzysowe) oraz relacji ze społecznościami lokalnymi. Raport

⁴⁸ Obowiązek wynikający z art. 120 ust. 1 *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.).

⁴⁹ Potwierdzenie mailowo w dniu 9 listopada 2012 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zgodności projektu z Dyrektywą Rady 92/91/EWG z dnia 3 listopada 1992 r. dotyczącą minimalnych wymagań mających na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (jedenasta szczegółowa dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) Dz. Urz. WE L 348 z 28.11.1992, str. 9 ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 2, str. 118, ze zm.

⁵⁰ Projekt skierowany w dniu 7 listopada 2012 r. do konsultacji społecznych i uzgodnień resortowych, z terminem składania uwag do dnia 7 grudnia 2012 r.

⁵¹ Pełny tekst Raportu (w języku angielskim) oraz Synteza raportu (w języku polskim) znajduje się na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska pod adresem: http://www.mos.gov.pl/artykul/7_aktualnosci/18618_polska_liderem_w_poszukiwaniu_gazu_z_lupkow.html

ten jest wykorzystywany do przygotowywania bieżących materiałów na potrzeby MG.

MG jest odpowiedzialne za współpracę Polski z MAE, w ramach której prowadzone są następujące inicjatywy międzynarodowe:

- Inicjatywa Grupy Wysokiego Szczebla ds. gazu niekonwencjonalnego (mająca na celu stworzenie quasi platformy do wymiany informacji i budowy silnego głosu w sprawach gazu z łupków oraz promocji *Golden Rules* w świecie – z wiodącym resortem, Ministerstwem Środowiska);

- Inicjatywa Implementing Agreement w ramach Grupy MAE ds. Paliw Kopalnych (której celem jest prowadzenie przez państwa członkowskie MAE programów i projektów dotyczących badań, rozwoju oraz upowszechniania technologii energetycznych).

Podczas spotkań roboczych przedstawiciele MG z przedstawicielami rządu Kanady omawiano stan rozwoju sektora wydobywania węglowodorów niekonwencjonalnych w Kanadzie, regulacji, ochrony środowiska i kwestii społecznych, a także jak działa system regulacji licencyjnych, podatkowych i środowiskowych.

Na wniosek przedstawicieli innych państw, MG informowało o kwestiach związanych z rozwojem sektora wydobywania gazu z łupków w Polsce.

Przedstawicielom Komisji Europejskiej przewodniczącym spotkaniom z Grupą Koordynacyjną do Spraw Gazu (Gas Coordination Group – GCG), MG przedstawiło⁵² prezentację poświęconą perspektywie rozpoczęcia i rozwoju wydobywania gazu ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych, w tym szacowane wielkości złóż gazu w Polsce, liczbę podmiotów posiadających koncesję oraz prowadzących prace rozpoznawcze.

[Dowód: akta kontroli str. 935-936, 1726-1743]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

1.9. Skargi i wnioski wpływające do Ministerstwa Gospodarki dotyczące kontrolowanej działalności.

Opis stanu
faktycznego

W Zespole Skarg i Wniosków w Biurze Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli MG prowadzone są dwa rejestry książkowe: *Książkowy rejestr skarg i wniosków rozpatrywanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Gospodarki* (Nr 051) oraz *Książkowy rejestr skarg i wniosków przekazywanych według właściwości do innych resortów lub instytucji* (Nr 052).

Wśród złożonych w okresie objętym kontrolą łącznie 796 skarg i wniosków⁵³, żadne nie dotyczyły/nie były związane z tematem kontroli.

MG udzielało odpowiedzi bezpośrednio (lub też przekazywało według właściwości do Ministerstwa Środowiska) na listy obywateli oraz interpelacje poselskie dotyczące przedmiotowej tematyki.

[Dowód: akta kontroli str. 404-405, 413, 936, 1659-1710]

⁵² W dniu 18 marca 2011 r.

⁵³ Sposób rozpatrywania skarg i wniosków jakie napływają do Ministerstwa Gospodarki określony został na podstawie zapisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* (Dz. U. Nr 5, poz. 46). Ponadto, w Ministerstwie obowiązuje (w ramach zintegrowanego systemu zarządzania) Karta procesu (KP-BKA-6) *Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków*, w której określone są szczegółowo etapy działań/czynności w tym zakresie.

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

2. Zakres informacji gromadzonych w MG (z punktu widzenia bilansu i bezpieczeństwa energetycznego kraju) na temat warunków wykonywania, wyników prac, perspektyw działalności podmiotów gospodarczych zajmujących się poszukiwaniem lub rozpoznawaniem gazu łupkowego.

Opis stanu
faktycznego

MG otrzymywało z MŚ kopie udzielonych koncesji w zakresie poszukiwania i rozpoznawania gazu z łupków. Otrzymane kopie koncesji, w których określono m.in. rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, a których treść nie zawierała żadnych informacji na temat perspektyw działalności podmiotów gospodarczych, zachowywane były jedynie do wiadomości.

MG nie otrzymywało informacji dotyczących wyników prac, które były przekazywane przez firmy wydobywcze tylko organowi koncesyjnemu.

[Dowód: akta kontroli str. 1297-1309]

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z dokonywaniem przez MG aktualizacji polityki energetycznej Polski, NIK zwraca uwagę na celowość otrzymywania z MŚ (i innych instytucji) aktualnych danych w zakresie rozpoznanego zasobu gazu z łupków i możliwości jego wydobycia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

3. Sprawowanie przez Ministerstwo Gospodarki nadzoru i kontroli w zakresie zagadnień dotyczących gazu łupkowego.

3.1. Sprawowanie nadzoru i kontroli przez Ministerstwo Gospodarki w podległych i własnych jednostkach/komórkach organizacyjnych nad badaną działalnością. Audyt w MG.

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Gospodarki nadzór i kontrola sprawowane były na podstawie zarządzenia nr 12 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Gospodarki oraz zarządzenia nr 40 Ministra Gospodarki z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli organów, urzędów i jednostek podporządkowanych MG oraz komórek organizacyjnych MG.

Działania te realizowane były zgodnie z określonymi kartami procesu: – *Kontrola działalności organów, urzędów i jednostek podporządkowanych MG oraz jednostek, w stosunku do których MG uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie odrębnych przepisów*, – *Prowadzenie kontroli wewnętrznych* oraz – *Prowadzenie spraw wynikających z nadzoru MG nad instytucjami badawczymi*⁵⁴.

⁵⁴ Karta procesu: KP-BKA-5, wersja 6 obowiązująca od dnia 25 maja 2012 r., KP-BKA-8, wersja 6 obowiązująca od dnia 25 maja 2012 r. i KP-DNP-94, wersja 3 obowiązująca od 7 listopada 2011 r.

W badanym okresie plany kontroli Ministerstwa Gospodarki nie obejmowały działalności dotyczącej poszukiwania i rozpoznawania gazu z łupków.

Nie prowadzono również audytu w komórkach organizacyjnych Ministerstwa w przedmiotowym zakresie.

W zakresie nadzorowanego przez MG Instytutu Nafty i Gazu w Krakowie, w roku 2008 i 2009 przeprowadzone zostały dwie kontrole problemowe dotyczące realizacji *Umowy dotacji celowej*⁵⁵, których zakres nie obejmował przedmiotu niniejszej kontroli.

Postanowieniami Ministra Gospodarki zatwierdzane były sprawozdania finansowe za lata 2007, 2008 i 2009 oraz sprawozdania finansowe i podział zysku Instytutu Nafty i Gazu z siedzibą w Krakowie za 2010 i 2011 rok.

[Dowód: akta kontroli str. 303-405, 454-460]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

3.2. Kontrole przeprowadzone w MG. Przedmiot i wyniki tych kontroli, wykonanie wniosków pokontrolnych.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie, w Ministerstwie Gospodarki nie było zewnętrznych kontroli w zakresie kwestii związanych z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem występowania gazu z łupków.

[Dowód: akta kontroli str. 3]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

Ocena częściowa

Z uwagi na brak kontroli i audytu dotyczących gazu łupkowego, Najwyższa Izba Kontroli nie dokonuje oceny w tym zakresie.

IV. Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁶, wnosi o podjęcie działań służących dotrzymanywaniu obowiązujących terminów przekazywania dokumentów na potrzeby Komisji Europejskiej i innych instytucji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

⁵⁵ Kontroli podlegało wykonanie zadań i prawidłowość rozliczenia otrzymanej przez Instytut dotacji celowej w ramach podpisanej umowy z dnia 29 grudnia 2008 r. oraz z dnia 14 października 2009 r. w zakresie pokrycia wydatków niekwalifikowalnych związanych z wdrożeniem powierzonych zadań w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko ze środków części budżetowej 20 – Gospodarka.

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 6 maja 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

(-)Marian Cichosz