



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.002.04.2017
P/17/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/015 - Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	1. Jerzy Gawlak, st. insp., upoważnienie do kontroli nr KGP/52/2017 z dnia 9 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa (dalej Instytut lub PIG)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Mazurek, Dyrektor od 6 marca 2017 r. Wcześniej Dyrektorem Instytutu był od 5 lipca 2014 r. do 23 listopada 2015 r. Roman Smółka, od 23 listopada 2015 r. do 26 listopada 2015 r. Andrzej Przybycin, od 27 listopada 2015 r. do 22 lutego 2016 r. Andrzej Gąsiewicz, od 23 lutego 2016 r. do 24 lutego 2016 r. Tomasz Nałęcz, od 24 lutego 2016 r. do 5 marca 2017 r. ponownie Andrzej Gąsiewicz. (dowód: akta kontroli str. 2 – 4, 49)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego² w zakresie realizacji zadań państwowej służby geologicznej w dziedzinie ochrony strategicznych zasobów złóż kopalni oraz gospodarki zasobami złóż kopalni.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie³ Instytut wykonywał zadania państwowej służby geologicznej zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju, określone w planach działalności oraz zadania powierzone przez Ministra Środowiska. Zadania te dotyczyły przede wszystkim rozpoznania budowy geologicznej kraju, weryfikacji, rozpoznawania i dokumentowania złóż kopalni oraz ich waloryzacji.

W latach 2016-2017 PIG nie realizował zadania polegającego na sprawdzaniu prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych, wprowadzonego do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*⁴ z dniem 1 stycznia 2015 r.

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

² Dalej: PIG lub Instytut

³ Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm. Dalej: *Pgg.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań państwowej służby geologicznej w zakresie ochrony strategicznych zasobów złóż kopalin.

Opis stanu faktycznego

1.1. Prace geologiczno-badawcze określone w strategii PIG na lata 2010 – 2015 w zakresie ochrony złóż kopalin.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała *Strategia działania Państwowego Instytutu Geologicznego Państwowego Instytutu Badawczego w latach 2010-2015 Geologia w służbie człowieka i środowiska*. Wskazano w niej m.in. następujące zadania:

- bilansowanie i ewidencjonowanie złóż kopalin energetycznych,
- prace na rzecz ochrony złóż kopalin energetycznych w aspekcie planowania i rozwoju przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem programu UE Natura 2000 oraz krajowych i międzynarodowych instrumentów prawnych i prac legislacyjnych,
- opracowanie atlasów geologiczno-surowcowych złóż i obszarów perspektywicznych kopalin energetycznych.

PIG, na podstawie art. 162, ust. 1, pkt 5 *Pgg*, corocznie (do 30 czerwca) sporządzał *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce*⁵, zawierający informacje o wielkości udokumentowanych zasobów kopalin oraz stanie ich zagospodarowania. *Bilans* był opracowywany na podstawie zatwierdzonej przez organy administracji geologicznej dokumentacji złóż. Dane w *Bilansie* uwzględniały także informacje o zmianach zasobów złóż kopalin oraz wielkościach rocznego wydobycia składane przez przedsiębiorców – użytkowników złóż.

Aktualność danych zamieszczanych w *Bilansie* zależy od wywiązywania się przez organy administracji geologicznej z ustawowego obowiązku niezwłocznego przesyłania do Narodowego Archiwum Geologicznego (NAG)⁶ zatwierdzonej dokumentacji geologicznych złóż kopalin, a przez przedsiębiorców z obowiązku corocznego przesyłania informacji o zmianach zasobów złóż kopalin oraz wielkości rocznego wydobycia kopalin. Instytut co roku w styczniu wysyłał ok. 3600 pism⁷ do przedsiębiorców posiadających koncesje na wydobywanie kopalin, z przypomnieniem o obowiązku informacyjnym. Po upływie ustawowego terminu (15 marca) rozsyłanych było średnio rocznie ok. 800 pism⁸ do przedsiębiorców, którzy nie nadesłali informacji. W przypadkach, gdy i ten monit nie odniósł skutku, rozsyłane były pisma do organów koncesyjnych ze wskazaniem przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z obowiązku⁹. Nadesłane po terminie dane o wielkości wydobycia były zamieszczane w *Bilansie* w następnym roku.

Ze względu na to, że w *Bilansie* znajdują się tylko złoża, których dokumentacja została zatwierdzona przez organy administracji geologicznej, nie ma w nim złóż gazu łupkowego, gdyż dotychczas nie została sporządzona żadna dokumentacja geologiczno-inwestycyjna w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 42, 55 – 56, 112, 116, 225)

⁵ Dalej: *Bilans*.

⁶ Prowadzonego przez PIG.

⁷ W 2015 r. było to 3589 pism, w 2016 r. – 3542, a w 2017 r. 3643.

⁸ W 2015 r. rozesłano 845 pism, w 2016 r. – 750, a w 2017 r. – 786.

⁹ W 2015 r. nie wywiązało się z obowiązku 385 przedsiębiorców, w 2016 r. – 333, a w 2017 r. do 1 września – 365.

W 2015 r. PIG przygotował *Opracowanie zasad waloryzacji i wykazu złóż wskazanych rodzajów kopalin dla ich ochrony*¹⁰. W pracy tej m.in. zaproponowano trzy kategorie ochrony złóż kopalin (najwyższą, wysoką i zwykłą) oraz zasady i kryteria waloryzacji złóż, a ponadto uwzględniając kategorie ochrony i kryteria waloryzacji sporządzono wykaz złóż wybranych rodzajów kopalin. W *Opracowaniu* zwrócono uwagę m.in. na konieczność waloryzacji wszystkich złóż kopalin, w tym złóż kopalin skalnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa oraz na konieczność objęcia waloryzacją i ochroną tzw. zasobów prognostycznych i obszarów perspektywicznych surowcowo.

Opracowanie zostało wykorzystane do przygotowania przez Ministerstwo Środowiska w listopadzie 2015 r. *Białej księgi ochrony złóż*.

(dowód: akta kontroli str. 42 – 43, 71 – 111, 880 – 980)

W związku z działaniami podjętymi w ramach rządowego projektu *Polityka Surowcowa Państwa* Instytut na zlecenie Ministerstwa Środowiska, opracował m.in. następujące dokumenty:

- *Ocena krajowych źródeł podaży – węglowodory, metan, hel,*
- *Ocena krajowych źródeł podaży surowców pierwotnych – surowce nieenergetyczne,*
- *Ocena krajowych źródeł podaży surowców pierwotnych – węgiel kamienny i brunatny.*

(dowód: akta kontroli str. 43)

Od 2015 r. PIG realizuje działania w celu odnowienia bazy surowców energetycznych (węgiel kamienny, antracytu i węgla brunatnego). W ramach tych działań realizowane jest zadanie *Aktualizacja stanu wiedzy o złożach węgla brunatnego dla potrzeb jego wykorzystania wraz z opracowaniem atlasu geologicznego wybranych złóż w Polsce*¹¹. Wcześniej w Instytucie były opracowane i wydane atlasy geologiczne, m.in.:

- atlas geologiczno-złożowy polskiej i czeskiej części Górnośląskiego Zagłębia Węglowego w 2005 r.,
- atlas geologiczny Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego w 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 43 – 44)

1.2. Zadania państwowej służby geologicznej w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju

W okresie objętym kontrolą, poza ciągłym zadaniem bilansowania i ewidencjonowania złóż kopalin, Instytut wykonał 63 prace (przewidziane w planach działalności i obejmujące więcej niż jeden rok). 35 prac nadal jest realizowanych (wykonywane etapowo). Wśród tych prac były m.in.:

- *Kompleksowa geologiczno–geofizyczna interpretacja nowego zdjęcia całkowitego pola magnetycznego Ziemi na obszarze Sudetów i ich przedpola,*
- *Waloryzacja obszarów perspektywicznych i prognostycznych węgla kamiennego w aspekcie geologiczno–zasobowym, środowiskowym i ekonomicznym,*
- *Aktualizacja stanu wiedzy o złożach węgla brunatnego dla potrzeb jego wykorzystania wraz z opracowaniem atlasu geologicznego wybranych złóż w Polsce.*

(dowód: akta kontroli str. 44 – 48, 67 – 70)

¹⁰ Opracowanie wykonał zespół pod kierownictwem dr. hab. inż. Barbary Radwanek – Bąk w 2015 r. na zlecenie Ministerstwa Środowiska.

¹¹ Zakończenie pracy przewidziano na 31 marca 2018 r.

Na czwarty kwartał 2017 r. zaplanowano rozpoczęcie prac nad bilansem perspektywnych zasobów kopalin w Polsce. Opublikowanie tej pracy zaplanowano na 2019 r. Poprzedni bilans zasobów perspektywnych był opublikowany w 2011 r. wg. stanu na koniec 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 40 – 41, 50, 52 – 53, 68)

Próbki z robót geologicznych, przechowywane w archiwum PIG, były w okresie objętym kontrolą ponownie analizowane pod kontem wykrycia dodatkowych, wcześniej niezidentyfikowanych kopalin. W latach 2013-2016 w ramach badań przesiewowych przebadano m.in. 2 594 m.b. rdzeni wiertniczych.

(dowód: akta kontroli str. 221, 822 – 865)

W latach objętych kontrolą, Instytut zlecił podmiotom zewnętrznym (w tym instytutom badawczym) łącznie 65 prac z zakresu rozpoznania geologicznego. Między innymi prace te dotyczyły:

- oceny stanu aktualnego i prognozy możliwości wykorzystania surowców wtórnych i odpadowych,
- przejścia 609 metrów rdzenia wiertniczego,
- analizy nieodkrytego potencjału konwencjonalnych złóż gazu ziemnego,
- wykonania 10 analiz parametrów węgla brunatnego,
- oceny perspektywności geologicznej zasobów złóż węglowodorów,
- wykonanie badań biomarkerów wraz z interpretacją w 4 próbach skał karbońskich.

(dowód: akta kontroli str. 57 – 66)

1.3. Prace powierzone przez Ministra Środowiska w zakresie gospodarki złożami kopalin.

W okresie objętym kontrolą PIG zrealizował dziewięć prac powierzonych przez Ministra Środowiska, w tym m.in.:

- *Ocena krajowych źródeł podaży surowców pierwotnych – kopaliny nieenergetyczne,*
- *Ocena krajowych źródeł podaży – węglowodory, metan i hel,*
- *Ocena krajowych źródeł podaży surowców pierwotnych – węgiel kamienny i brunatny,*
- *Problemy związane z niekoncesjonowaną eksploatacją kopalin (NEK) w Polsce,*
- *Ocena możliwości krajowej podaży surowców z odpadów wydobywczych¹²*

Prace te po dokonaniu poprawek¹³ zostały przesłane do Ministerstwa Środowiska, lecz do chwili zakończenia kontroli nie zostały zatwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 66 – 67, 119, 123 – 124)

Opracowania przewidywały, że w perspektywie 10-20 lat brak właściwej ochrony złóż kopalin niezbędnych gospodarce spowoduje m.in. wzrost ich ceny, wzrost kosztów produkcji przemysłowej, budownictwa komunalnego i drogowego, gdyż zasoby operatywne¹⁴ zapewniają pokrycie zapotrzebowania na surowce w ograniczonym czasie, jak się oblicza, np. w przypadku węgla brunatnego do 18

¹² Wcześniej - w 2010 r.: PIG sporządził *Opracowanie zasad i kryteriów racjonalnej gospodarki złożami i ochrony złóż niezagospodarowanych, w szczególności w planach zagospodarowania przestrzennego, jako podstawy wprowadzenia odpowiednich uregulowań prawnych*⁷ - prof. dr hab. inż. M. Nieć i doc. dr hab. inż. B. Radwanek-Bąk W ramach powyższego opracowania powstał także projekt ustawy o ochronie złóż kopalin, która regulowała by problemy ochrony złóż kopalin i obszarów ich perspektywnego występowania oraz racjonalnej gospodarki złożami.

¹³ Dokonanych na polecenie Ministerstwa Środowiska.

¹⁴ Zasoby zagospodarowane na podstawie udzielonych koncesji.

lat, kopalni skaleniowych¹⁵ do 10 lat. Z obliczeń dokonanych w 2017 r. wynika, że w przypadku węgla brunatnego zasoby operatywne¹⁶ zapewniają pokrycie zapotrzebowania na ok. 12 lat.

(dowód: akta kontroli str. 125 – 218, 816)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PIG w badanym zakresie.

2. Realizacja zadań państwowej służby geologicznej w zakresie gospodarki zasobami złóż kopalni.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2016 PIG wykonywał zadania w ramach programu badawczego państwowej służby geologicznej (PSG) *Bezpieczeństwo Energetyczne*, z którego zrealizowano 59 tematów¹⁷, w tym m.in.:

- *Weryfikacja zasobów i określenie perspektyw zasobowych helu*, w ramach tematu wykonano charakterystykę złóż gazu ziemnego zlokalizowanych w rejonie złożowym Niziu Polskiego, pod kątem występowania i zasobów helu, opracowano także kierunki jego wykorzystania w nowoczesnych technologiach i branżach przemysłu jako „kopaliny strategicznej”;
- *Aktualizacja stanu wiedzy o złożach węgla brunatnego dla potrzeb jego wykorzystania wraz z opracowaniem atlasu geologicznego wybranych złóż w Polsce*,
- *Identyfikacja surowców kluczowych dla polskiej gospodarki wraz z opracowaniem długookresowego programu eksploracji złóż kopalni w Polsce i określeniem możliwości pozyskania tych surowców z innych źródeł (substytucja, surowce wtórne, odzysk z odpadów); celem zadania była ocena możliwości zabezpieczenia krajowej bazy surowcowej w zakresie surowców mineralnych najbardziej wrażliwych dla funkcjonowania gospodarki i większości deficytowych w krajach Unii Europejskiej, w tym głównym celem było wspomaganie polityki surowcowej kraju*,
- *Opracowanie katalogu złóż gazu ziemnego w utworach permu w kontekście perspektyw poszukiwawczych*; celem było opracowanie metryk konwencjonalnych i niekonwencjonalnych złóż gazu w utworach czerwonego spagowca i wapienia cechsztyńskiego w formie katalogu, a ostatecznie w formie atlasu złożowego,
- *Integracja danych geologiczno-złożowych dotyczących systemów węglowodorowych Polski, ich uzupełnianie i analiza w kontekście bezpieczeństwa energetycznego i wsparcie Geoinfonet - zadanie ciągłe PSG*, jego celem była rewaluacja potencjału węglowodorowego Polski, stworzenie zaplecza dla realizacji zadań PSG związanych z szacowaniem zasobów złóż węglowodorów oraz umożliwienie zidentyfikowania obszarów w których powinny być prowadzone badania naukowe dla równomiernego rozpoznania potencjału węglowodorowego Polski,
- *Aktualizacja stanu wiedzy o złożach węgla brunatnego dla potrzeb jego wykorzystania wraz z opracowaniem atlasu geologicznego wybranych złóż w Polsce*; celem było m.in. uzupełnienie danych geologicznych o złożach węgla

¹⁵ Surowiec dla przemysłu szklarskiego i ceramicznego ale także jako wypełniacz w przemyśle tworzyw sztucznych, farbiarskim i chemii gospodarczej

¹⁶ Zasoby zagospodarowane na podstawie udzielonych koncesji

¹⁷ PSG było głównym wykonawcą tych tematów

brunatnego w zakresie przydatnym do zróżnicowanych technologii eksploatacji i wykorzystania surowca.

Prace te były zaakceptowane przez Ministra Środowiska w sprawozdaniach rocznych PSG.

(dowód: akta kontroli str. 226 –793)

W 2015 r. zadanie przewidziane w planie pracy PSG dotyczące sprawdzenia prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz innych czynności pomocniczych wykonano m.in. poprzez weryfikację materiałów z 10 otworów wiertniczych w ramach poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów¹⁸. W latach 2016-2017 nie realizowano zadań w tym zakresie, mimo ujęcia ich przez PIG w planie pracy na lata 2015 i następny rok oraz na lata 2017-2020. W planie na 2017-2020 przewidziano łącznie wydatki w wysokości 9 550 tys. zł¹⁹ na wykonanie co najmniej 12 kontroli w każdym roku na miejscu prowadzenia prac geologicznych. Minister Środowiska, który akceptuje plan pracy PSG²⁰, wydał opinię negatywną do tego zadania stwierdzając, że istnieje możliwość powierzenia zadania do realizacji w terminie późniejszym, w zakresie zaproponowanym przez Ministerstwo Środowiska. W ramach zadania przewidywano podzadania:

- 1) rejestr zgłoszeń zamiaru poboru próbek,
- 2) sprawdzenie prawidłowości pobierania próbek,
- 3) biblioteka skanów rdzeni wiertniczych.

W zakresie tego zadania, PIG prowadził rejestr zgłoszeń zamiaru poboru próbek, nadsyłanych przez przedsiębiorców. Jak wyjaśnił Dyrektor PIG²¹ art. 163 ust. 2 *Pgg* wymaga posiadania przez pracowników PSG odrębnego upoważnienia właściwego organu administracji geologicznej (Ministra Środowiska) do sprawdzania prawidłowości poboru tych próbek, a takich upoważnień pracownicy PSG w okresie objętym kontrolą nie otrzymywali.

(dowód: akta kontroli str. 56, 116 – 117, 222, 794 – 796, 803, 814, 981 – 997)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 162 ust. 1 pkt 11 *Pgg* w latach 2016-2017 nie realizowano zadania sprawdzania poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz wykonania innych czynności pomocniczych, a w 2015 r. zadanie to wykonano w niewielkim zakresie (10 próbek dotyczących tylko węglowodorów). Niewydanie przez Ministra Środowiska odrębnego upoważnienia nie może być uznane za podstawową przyczynę braku realizacji tego zadania PSG, bowiem PIG nie występował o wydanie odpowiednich upoważnień. NIK zauważa, że zadanie to nie było wykonywane ani przez pracowników PIG, ani na podstawie art. 163 ust. 2 *Pgg*, który pozwalał PIG powierzyć wykonanie niektórych zadań określonych w art. 162 jednostkom organizacyjnym utworzonym na podstawie odrębnych przepisów, a także przedsiębiorcom w rozumieniu art. 4 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju oraz ustalania zasobów złóż kopalin.

¹⁸ Zadanie to było realizowane w ramach dotacji NFOŚiGW.

¹⁹ W planie prac PSG na 2017 r. przewidziano zadanie: „Analiza i ocena prawidłowości pobierania próbek z wykonywania robót geologicznych, środowiskowych i hydrologicznych oraz gromadzenie informacji o zamierzonym pobrażeniu próbek”. Zadanie to miało być wykonywane przez cztery lata do roku 2020 włącznie.

²⁰ Na podstawie art. 163 ust. 4 *Pgg*.

²¹ W piśmie z dnia 9 września 2017 r. nr G-091/69/2017.

IV. Uwagi i wnioski

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*²², wnosi o zapewnienie realizacji zadania sprawdzania poboru próbek z wykonania robót geologicznych, zgodnie z zakresem kompetencji i wymogów określonych w *Prawie geologicznym i górnictwym*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 13 października 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

Kontroler/Kontrolerzy
Jerzy Gawlak
St. inspektor

(-) Jerzy Gawlak

(-) Sławomir Grzelak

.....
podpis

.....
podpis

²² tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.