



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI.411.001.01.2018

**Pan Henryk Kowalczyk
Ministerstwo Środowiska
Ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/18/001 Realizacja wybranych zadań państwowej służby geologicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (dalej: „MŚ”, albo „Ministerstwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska, od dnia 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Pan Jan Szyszko, Minister Środowiska, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. Sekretarzem Stanu – Głównym Geologiem Kraju był, od dnia 19 listopada 2015 r., Pan Mariusz Orion Jędrysek. (akta kontroli, str. 57)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie zadań państwowej służby geologicznej i zapewnienie środków finansowych na ich realizację. 2. Realizacja wybranych zadań państwowej służby geologicznej oraz poniesione koszty
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), a także działania wcześniejsze, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Tomasz Nowakowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/57/2018 z dnia 9 listopada 2018 r. Bartosz Bernacki, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/62/2018 z dnia 4 grudnia 2018 r. Marlena Ziomacka, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/64/2018 z dnia 10 grudnia 2018 r. (akta kontroli, str. 1-2, 598-599, 606-607)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Ministra Środowiska (dalej: „Minister”), działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju, w zakresie realizacji wybranych zadań państwowej służby geologicznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zgodnie z art. 163 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³ (dalej: „uPgg”) nadzór nad wykonywaniem zadań państwowej służby geologicznej (dalej: „psg”), pełnionej przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: „PIG-PIB” albo „Instytut”), sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju. Zgodnie z obwieszczeniami Ministra Środowiska z dnia z dnia 8 października 2013 r.⁴ i z dnia 30 stycznia 2018 r.⁵ Minister Środowiska sprawuje nadzór nad PIG-PIB. Negatywną ocenę uzasadniają stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, a w szczególności:

- niepodjęcie działań mających na celu wypełnienie dyspozycji art. 162a ust. 1 uPgg stanowiącego, że psg jest finansowana z środków budżetu państwa,
- niezgodne z prawem powołanie na ponad sześć miesięcy pełniącego obowiązki Dyrektora PIG-PIB,
- niezgodność zapisów w dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego” (dalej: „Działania nadzorcze”) z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi oraz Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska,
- niezapewnienie wprowadzenia do planów prac państwowej służby geologicznej (dalej: „Plan/y prac psg”) ustawowego zadania psg polegającego na sprawdzaniu prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz wykonywaniu innych czynności pomocniczych na podstawie odrębnego upoważnienia właściwego organu administracji geologicznej,
- ustalanie *Planów prac psg* i List nowych przedsięwzięć stanowiących zadania państwowej służby geologicznej (dalej: „Lista/y nowych przedsięwzięć psg” lub „Lista/y”) z naruszeniem uregulowań zawartych w *Działaniach nadzorczych*,
- długotrwałe opiniowanie wniosków o dofinansowanie zadań psg, wynikające głównie z braku prawidłowego współdziałania pomiędzy komórkami Ministerstwa Środowiska właściwymi w sprawach geologii,
- wstrzymanie realizacji zadania dotyczącego centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych bez dokonania analizy celowości takiej decyzji i jej skutków, i w konsekwencji przesunięcie terminu zakończenia zadania o trzy lata,
- niedokonanie analiz celowości i opłacalności realizacji zadań związanych z eksploracją masywnych siarczków polimetalicznych.

Minister Środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju, w ramach nadzoru nad wykonywaniem zadań psg dokonywał oceny sprawozdań z wykonanych zadań psg oraz akceptował sprawozdania z realizacji przedsięwzięć realizowanych przez psg na podstawie umowy dwustronnej pomiędzy PIG-PIB a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”). Kontrola wykazała jednak przypadki akceptowania sprawozdań z realizacji przedsięwzięć po terminie na przedłożenie zaakceptowanego

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

⁴ M. P. poz. 893.

⁵ M. P. poz. 178.

sprawozdania przez PIG-PIB, określonym w umowie z NFOŚiGW, wynikające z nierzetelnego postępowania w Ministerstwie Środowiska.

Jako pozytywny przykład działania Głównego Geologa Kraju należy wskazać, że *Plan prac psg* na 2019 r. został zaakceptowany w dniu 1 sierpnia 2018 r., a nie tak jak w poprzednich latach (plany na 2017 r. i 2018 r.) w grudniu, co wskazuje na dobre wykorzystanie możliwości współpracy z PIG-PIB w zakresie zapoznania się z propozycjami nowych przedsięwzięć i ich uzgodnienia. Powyższe umożliwiło PIG-PIB składanie wniosków o dofinansowanie zadań psg jeszcze w 2018 r. i zwiększyło szanse na finansowanie nowych zadań już w I kwartale 2019 r. bez konieczności ich prefinansowania ze środków własnych Instytutu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Sprawowanie nadzoru nad Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym oraz planowanie zadań państwowej służby geologicznej i zapewnienie środków finansowych na ich realizację

1.1 Ustanowienie i sprawowanie nadzoru Ministra Środowiska nad Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym w zakresie dotyczącym państwowej służby geologicznej

Opis stanu faktycznego

W dniu 10 listopada 2015 r. Minister Środowiska wydał zarządzenie w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska⁷. Tego samego dnia Główny Geolog Kraju, działający z upoważnienia Ministra podpisał *Działania nadzorcze*, w którym określono zadania nadzorcze Ministra (wykonywane przy pomocy Głównego Geologa Kraju) wobec PIG-PIB, sposób ich wykonywania i odpowiedzialną komórkę – Departament Geologii i Koncesji Geologicznych (dalej: „DGK”).

(akta kontroli, str. 3-25, 175-185)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa⁸, od dnia 3 czerwca 2016 r. prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad PIG-PIB należało do Departamentu Nadzoru Geologicznego (dalej: „DNG”). Zadania w zakresie nadzoru określono także w opisach odpowiednich stanowisk pracy.

(akta kontroli, str. 26-56, 59-160)

Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, powierzał pełnienie obowiązków dyrektora PIG-PIB oraz powołał dyrektora Instytutu i jego zastępców w trybie przepisów ustawy o instytutach badawczych⁹.

(akta kontroli, str. 162-174, 186-187, 1490-1491)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. Urz. MŚ poz. 79 – weszło w życie 14 listopada 2015 r.

⁸ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. MŚ poz. 41, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 736, ze zm.).

Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, zatwierdził roczne sprawozdania finansowe PIG-PIB za lata: 2015, 2016, 2017¹⁰, w których PIG-PIB wykazał straty netto, odpowiednio: 3.030,4 tys. zł, 1.561,4 tys. zł, 5.435,5 tys. zł.

Przyczynami straty poniesionej w 2015 r. było m.in. obniżenie kwot dotacji przekazywanych przez NFOŚiGW, który zaostrzył warunki kwalifikowania kosztów w projektach i odrzucił część kosztów poniesionych przez PIG-PIB, co spowodowało zmniejszenie udzielonego dofinansowania, opóźnienia w rozliczaniu projektów i wzrost produkcji w toku¹¹. Główny Geolog Kraju wskazał na konieczność podjęcia działań które będą zmierzały do systematycznej poprawy wyników osiąganych przez Instytut.

W 2016 r. PIG-PIB wykazał przychody niższe o 6,8%, w stosunku do 2015 r., co wynikało ze spadku przychodów ze sprzedaży. Jednocześnie odnotowano wzrost o 8% w stosunku do 2015 r. przychodów z dotacji, stanowiących zdecydowaną większość przychodów PIG-PIB. Główny Geolog Kraju zobowiązał Dyrektora PIG-PIB do podjęcia bezzwłocznych działań o szerokim spektrum, które będą zmierzały do systematycznej poprawy wyników ekonomicznych PIG-PIB.

W postanowieniu zatwierdzającym sprawozdanie finansowe za 2017 r. Główny Geolog Kraju negatywnie ocenił sytuację finansową PIG-PIB stwierdzając, że corocznie zmniejszająca się wartość środków pieniężnych ogranicza możliwość rozwoju i finansowania nowych zadań, a także stwarza ryzyko utraty płynności, a tym samym zwiększenia ryzyka zadłużenia i ponoszenia kosztów związanych z obsługą kredytu oraz zobowiązał dyrektora PIG-PIB do wprowadzenia działań naprawczych zmierzających do poprawy wyników ekonomicznych i racjonalizacji kosztów. Z przekazanej do DNG w dniu 14 września 2018 r. „Informacji na temat planowanych działań naprawczych w PIG-PIB zmierzających do poprawy wyników ekonomicznych Instytutu” wynika, że celem działań naprawczych w 2018 r. było uzyskanie w tym roku dodatniego wyniku finansowego oraz poprawa płynności finansowej. W uzupełnieniu Informacji, otrzymanej przez Ministerstwo, PIG-PIB wykazał zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek na dzień 31 lipca 2018 r. w wysokości 12.642,0 tys. zł, wskazując że przyczyną korzystania z komercyjnej linii kredytowej są niepodpisane umowy i brak rozliczeń przez NFOŚiGW oraz Państwowym Gospodarstwem Wodnym „Wody Polskie”. PIG-PIB poinformował, że istnieje zagrożenie niezrealizowania planowanych przychodów.

(akta kontroli, str. 269-439, 507-525, 1695-1752, 2233-2235)

Minister Środowiska w sprawie zmian kwalifikowalności kosztów zadań realizowanych przez psg wyjaśnił, że w latach 2015-2018 nie następowały zmiany warunków kwalifikowalności w umowach zawartych z PIG-PIB, będących w trakcie realizacji. Zamiana katalogu kosztów pośrednich dla PIG-PIB została dokonana na wniosek PIG-PIB z dnia 16 lutego 2015 r., a zmiana warunków kwalifikowalności, określonych w ust. 6 części programu priorytetowego „Geologia i górnictwo” oraz odpowiednich załącznikach, dokonana została w oparciu o pisma Ministra Środowiska z dnia 18 stycznia 2017 r. i 8 grudnia 2016 r. oraz aktualne na ówczesny czas uwarunkowania rynkowe.

(akta kontroli, str. 1485-1488, 1753-1759)

¹⁰ Postanowienia: DNG-wsng.0771.12016.BB z dnia 4 lipca 2016 r., DNG.zwn.0771.17.2017.MF z dnia 29 czerwca 2017 r., DNG.ZWN.014.7.2018.MF z dnia 10 lipca 2018 r.

¹¹ Analiza Departamentu Ekonomicznego MŚ z dnia 23 czerwca 2016 r.

Odnosnie do podejmowanych działań nadzorczych (poza dokonywaniem zmian na stanowisku p.o. dyrektora i dyrektora oraz przeprowadzeniem kontroli doraźnych), w stosunku do PIG-PIB w celu poprawy sytuacji finansowej Instytutu, Główny Geolog Kraju podał w wyjaśnieniach: „Usprawniono opiniowanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć, zmianę warunków umów, akceptację Planu prac (...) oraz sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji przedsięwzięć poprzez wprowadzenie milczącej zgody przy opiniowaniu zadań wraz z innymi komórkami merytorycznymi, (...) przyspieszenie akceptacji przez Ministra Środowiska działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju Planu prac państwowej służby geologicznej na rok 2019 i lata następne. (...), co umożliwiło PIG-PIB składanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć, przewidzianych na rok 2019, jeszcze w bieżącym roku (...), a w konsekwencji może przyczynić się do sprawnej realizacji (a zwłaszcza finansowania) nowych zadań psg, niezależnie od terminu uruchomienia w roku 2019 generatora wniosków w NFOŚiGW oraz może przyczynić się do ograniczenia ryzyka prefinansowania przez PIG-PIB nowych zadań od 1 stycznia 2019 r., co pozytywnie wpłynie na sytuację finansową PIG-PIB w roku 2019. W kwietniu 2018 r. trzykrotnie zwracałem się do NFOŚiGW o jak najszybsze uruchomienie generatora wniosków w celu umożliwienia składania przez PIG-PIB wniosków o dofinansowanie zadań psg.”.

(akta kontroli, str. 1095-1097, 1167-1184)

W dniu 26 kwietnia 2017 r. Główny Geolog Kraju przyznał Kierownikowi PIG-PIB, negatywną ocenę okresową za 2015 r., a w dniu 17 listopada 2017 r. negatywną ocenę okresową za 2016 r. pełniącemu obowiązki dyrektora PIG-PIB.

W dniu 17 października 2018 r. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, wystawił dyrektorowi PIG-PIB ocenę pozytywną z zastrzeżeniami.

(akta kontroli, str. 188-210, 440-506)

Główny Geolog Kraju zatwierdził oceny PIG-PIB za lata: 2015, 2016 i 2017 odpowiednio w dniach: 3 stycznia 2017 r., 31 lipca 2017 r. i 10 sierpnia 2018 r., dokonane przez Dyrektora DNG. Działalność PIG-PIB w 2015 r. i 2017 r. została oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami, a za 2016 r. – negatywnie.

(akta kontroli, str. 216-239)

Dyrektor PIG-PIB nie wniósł uwag do ocen za rok 2015. W odniesieniu do negatywnej oceny za 2016 r. w piśmie podpisanym przez dwóch zastępców dyrektora stwierdzono, że jest ona niewspółmierna do zarzutów zawartych w jej uzasadnieniu, ze względu na to, iż zarzuty te nie odnoszą się do całości zadań i pracy wykonywanych przez Instytut w 2016 r., a jedynie ułamkowej części jego działalności. W załączeniu do pisma przedłożono stanowisko byłego p.o. Dyrektora PIG-PIB.

(akta kontroli, str. 526-529)

W latach 2016–2018 Minister Środowiska powierzył PIG-PIB w trybie art. 162 ust. 2 uPgg do realizacji 11 zadań¹², w tym m.in.: „Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie Polityki Surowcowej Państwa w latach 2017–2018”, „Zwiększenie powierzchni magazynowej i centralizacja magazynów rdzeni wiertniczych – Kielniki”¹³. Wniosek PIG-PIB o powierzenie zadania „Intensyfikacja zaangażowania Polski w poszukiwanie zasobów rud metali na dnach oceanów – etap I przygotowanie sprzętowe i logistyczne”, złożony w 2017 r., pozostawał bez decyzji

¹² W 2016 r. – jedno zadanie, w 2017 r. – sześć zadań, w 2018 r. – cztery zadania.

¹³ Wobec podjęcia decyzji o kontynuacji budowy magazynu rdzeni w Leszczach, zrezygnowano z realizacji tego zadania.

Ministra.

(akta kontroli, str. 600-604)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Główny Geolog Kraju nie podjął działań mających na celu wypełnienie dyspozycji art. 162a ust. 1 uPgg stanowiącego, że psg jest finansowana ze środków budżetu państwa w części dotyczącej środowiska będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska. Zgodnie z art. 162 ust. 2 ww. ustawy psg może być dofinansowana z innych środków publicznych, na zasadach dotyczących wykorzystania tych środków. W latach 2014–2016 psg była finansowana wyłącznie z dotacji udzielonych przez NFOŚiGW. Również w ustawach budżetowych na 2017 r.¹⁴, 2018 r.¹⁵ oraz na 2019 r.¹⁶ nie przewidziano finansowania psg ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli, str. 970-1067)

NFOŚiGW w pismach skierowanych do Głównego Geologa Kraju w dniach 17 maja 2017 r. i 8 marca 2018 r. zwracał uwagę, że psg, zgodnie z prawem, finansowana jest ze środków budżetu państwa i jedynie może być dofinansowana z innych środków publicznych.

(akta kontroli, str. 1623, 1968-1969)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Przepisy te weszły w życie dopiero od 1 stycznia 2015 r. Z kolei z art. 401 c ust 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (...) wynika, że środki NFOŚiGW, w wysokości nie mniejszej niż połowa kwoty przychodów, stanowiących wpływy z opłat ustalanych na podstawie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznacza się na finansowanie potrzeb geologii na rzecz kraju. (...) Przeznaczenie środków na finansowanie potrzeb geologii wymaga zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw środowiska (...). Zatem środki na finansowanie potrzeb geologii, w tym na zadania państwowej służby geologicznej, zapewnione są przez ustawę POŚ. Od 2012 r. zadania państwowej służby geologicznej są finansowane z dotacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, (...) W związku z powyższym nie jest celowe zabezpieczanie dodatkowych środków na zadania służby w budżecie państwa, tym bardziej, że obecnie procedowana jest ustawa o Polskiej Agencji Geologicznej, która to Agencja przejmie zadania służby i zapewni im finansowanie.”.

(akta kontroli, str. 1091-1099)

NIK nie może zaakceptować stanowiska Głównego Geologa Kraju, z którego wynika, że niecelowe jest wykonanie przepisów ustawy. O celowości finansowania psg ze środków budżetu państwa zdecydował Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjmując obowiązujące przepisy prawne. NIK zauważa także, że zgodnie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy państwa z jednej strony są ograniczone w swoich działaniach przepisami prawa, a z drugiej strony, przepis ten stanowi zobowiązanie tych organów do właściwej realizacji obowiązków wynikających z tego prawa, a z realizacji tego obowiązku nie mogą być zwolnione.

¹⁴ Z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

¹⁵ Z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

¹⁶ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 roku (Dz. U. z 2019 r. poz. 198).

¹⁷ Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm.

Brak finansowania psg ze środków budżetu państwa mogło mieć szczególne znaczenie w sytuacji opóźnień w ich finansowaniu ze środków NFOŚiGW, spowodowanych m.in. późnym uruchomieniem generatora wniosków, co – jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Głównego Geologa Kraju – jest zjawiskiem stałym, skutkującym prefinansowaniem działań psg przez PIG-PIB ze środków własnych.

(akta kontroli, str. 303-330, 1167-1184)

Brak działań w celu zapewnienia finansowania psg ze środków budżetu państwa było postępowaniem nierzetelnym, skutkującym utrzymywaniem stanu niezgodnego z prawem.

2. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, powołał do pełnienia obowiązków dyrektora PIG-PIB z naruszeniem art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

W dniu 26 listopada 2015 r. Główny Geolog Kraju powierzył pełnienie „do czasu powołania Dyrektora tego Instytutu”, obowiązków dyrektora PIG-PIB Panu [...]^{*)}, który tego samego dnia został powołany do pełnienia obowiązków zastępcy dyrektora PIG-PIB.

W dniu 22 lutego 2016 r. odwołał Pana [...]^{*)} z pełnienia obowiązków Dyrektora PIG-PIB i powołał do pełnienia tych obowiązków Pana [...]^{*)} (pełniącego obowiązki Zastępcy dyrektora PIG-PIB), „do czasu powołania Dyrektora tego Instytutu”.

W dniu 24 lutego 2016 r. odwołał Pana [...]^{*)} z pełnienia obowiązków Dyrektora PIG-PIB i ponownie powierzył pełnienie tych obowiązków Panu [...]^{*)}, który pełnił te obowiązki do dnia 6 marca 2017 r., tj. do dnia obsadzenia stanowiska Dyrektora Instytutu.

W odpowiedzi na prośbę Pana [...]^{*)} o uzasadnienie odwołania z funkcji pełniącego obowiązki Dyrektora PIG-PIB, Główny Geolog Kraju poinformował: „*wyznaczenie do pełnienie obowiązków (Dyrektora PIG-PIB – dopisek kontrolera) utraciło moc z dniem 16 lutego 2017 r. na skutek uchylecia przepisu art. 24 ust. 5a ustawy o instytutach badawczych (...) ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (...). Z uwagi na powyższe nie było potrzeby odwołania Pana z funkcji p.o. dyrektora.*

Łącznie Pan [...]^{*)} pełnił obowiązki dyrektora PIG-PIB, z dwudniową przerwą przez 463 dni, w tym przez 87 dni od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 22 lutego 2016 r. i 376 dni od dnia 24 lutego 2016 r. do dnia 6 marca 2017 r. (licząc do dnia 16 lutego 2017 r. – 445 dni, z tego 358 dni od dnia 24 lutego 2016 r.).

(akta kontroli, str. 161-171, 186-187)

W okresie od dnia 16 lutego 2017 r. do dnia 6 marca 2017 r. Pan [...]^{*)} podpisał 43 dokumenty, w tym m.in.: 21 dotyczące stosunku pracy, umowę na zakup abonamentu serwisowego na kwotę 195,2 tys. zł, wniosek udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej 202,9 tys. Euro, pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów, pisma adresowane do Sekretarza Stanu – Głównego Geologa Kraju oraz do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, a także pismo do Ministra Środowiska. Główny Geolog Kraju nie zakwestionował wówczas pełnienia przez Pana [...]^{*)} obowiązków dyrektora

PIG-PIB¹⁸.

(akta kontroli, str. 246-268, 530-537)

Zgodnie z art. 26 ust 3 ww. ustawy, Minister mógł wyznaczyć osobę pełniącą funkcję kierownika instytutu na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, spośród zastępców dyrektora jedynie w przypadku odwołania dyrektora PIG-PIB.

Główny Geolog Kraju wyjaśnił m.in. *„Podejmując decyzje personalne w kierownictwie PIG-PIB zawsze kierowałem się dobrem Instytutu i polskiej geologii.”* Odnośnie do przyczyn niepoinformowania Pana [...]¹⁹ o zaprzestaniu pełnienia funkcji pełniącego obowiązki dyrektora PIG-PIB, z dniem 16 lutego 2017 r., w związku z uchynieniem przepisu art. 24 ust. 5a ustawy o instytutach badawczych¹⁹ Główny Geolog Kraju wyjaśnił: *„Przepisy ustaw zalicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. W związku z powyższym nie ma obowiązku informowania o ich zmianie.”*

(akta kontroli, str. 1095-1097, 1137-1156)

W ocenie NIK utrzymywanie stanu, w którym PIG-PIB był kierowany przez osobę pełniącą funkcję pełniącego obowiązki dyrektora instytutu przez okres dłuższy niż 6 miesięcy było sprzeczne z prawem. NIK nie podziela poglądu, że wyznaczenie Pana [...]¹⁹ do pełnienia funkcji pełniącego obowiązki dyrektora PIG-PIB wygasło z dniem z dniem 16 lutego 2017 r. na skutek uchynienia przepisu art. 24 ust. 5a ustawy o instytutach badawczych. Stanowisku wyrażonemu przez Głównego Geologa Kraju przeczy również traktowanie Pana [...]¹⁹ jako pełniącego obowiązki dyrektora PIG-PIB w prowadzonej z nim korespondencji.

Działania Głównego Geologa w tym zakresie należy uznać za niezgodne z prawem.

3. Dyrektor DNG sporządził Ocenę działalności PIG-PIB za 2015 r. w dniu 3 stycznia 2017 r., a za 2017 r. – w dniu 10 sierpnia 2018 r. pomimo że zgodnie z pkt VI *Działań nadzorczych* oceny takiej dokonuje się do dnia 31 lipca następnego roku kalendarzowego.

(akta kontroli, str. 3-25, 213-239)

Dyrektor DNG wyjaśniła: *„Niedochowanie terminu sporządzenia Oceny działalności PIG-PIB za 2015 r. związane było ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie (...) znajdującymi odzwierciedlenie w Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa (...) z dnia 3 czerwca 2016 r. (...) Przejęcie od (...) DGK przez (...) DNG prowadzenia spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Państwowym Instytutem Geologicznym - Państwowym Instytutem Badawczym. DNG od początku istnienia borykał się z problemami kadrowymi. Ponadto z DGK nie zostały przekazane informacje, że dokument Ocena działalności PIG-PIB za 2015 r. nie został sporządzony przez DGK. Przypisanie zadań DNG poszczególnym pracownikom DNG stało się możliwe po dniu zatwierdzenia Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego DNG, co nastąpiło dopiero 27 lipca 2016 r. Ponadto wielokrotnie zgłaszane były problemy z naborem pracowników do komórki właściwej, przypisanej do realizacji tego zadania, (...) do Zespołu do spraw Kontroli Zarządczej w BKA w składanych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Dyrektora DNG (...). W rzeczywistości komórka DNG-ZWN*

¹⁸ Pisma skierowane przez Dyrektora DNG do p.o. Dyrektora PIG-PIB Pana [...]¹⁹ w dniu 21 lutego 2017 r.: znak DNG.zwn.0770.3.2017.KI, znak DNG-zwn.014.3.2017.KI, znak DNG-zwn.0770.2.2017.KI. Pisma podpisane przez p.o. Dyrektora PIG-PIB – Pana [...]¹⁹ z dnia 24 lutego 2017 r. znak NPR-600/21/2017, z dnia 27 lutego 2017 r. znak N-22-02/2016, skierowane do Dyrektora DNG.

¹⁹ Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 202).

rozpoczęła pracę w dn. 1 grudnia 2016 r., po zatrudnieniu w tej komórce pierwszego pracownika. (...). Niedotrzymanie terminu sporządzenia Oceny działalności PIG-PIB za 2017 r. związane było ze zmianami personalnymi w Dyrekcji DNG MŚ. W dniu 5 lipca 2018 r. nastąpiła zmiana Dyrektora DNG MŚ. Zaistniała konieczność wnikliwego zapoznania się z całością zgromadzonej w sprawie dokumentacji przez nowego dyrektora. (...) Niedochowanie powyższych terminów sporządzenia ocen okresowych PIG-PIB za 2015 r. oraz za 2017 r., biorąc pod uwagę bieżące prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad PIG-PIB przez DNG, nie pociągnęło za sobą żadnych negatywnych konsekwencji.”.

(akt kontroli, str. 557-585)

Sporządzenie oceny działalności PIG-PIB za 2015 r. i za 2017 r. po terminie określonym w *Działaniach nadzorczych*, NIK ocenia jako postępowanie niezgodne z obowiązującymi w Ministerstwie regulacjami wewnętrznymi.

4. Zapisy zawarte w *Działaniach nadzorczych* były niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska. Zgodnie z *Działaniami nadzorczymi*:

- „Zasady przeprowadzania konkursu na Dyrektora PIG-PIB określone są w art. 24 i 25 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych oraz w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 października 2010 r. w sprawie i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora instytutu badawczego.”²⁰. (pkt II.1);
- „Dyrektor PIG-PIB występuje o opinię Ministra działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju w przypadku planowanego powołania osób na stanowiska związane z bezpośrednio z działalnością państwowej służby geologicznej (...) planowanego odwołania osób piastujących stanowiska związane z bezpośrednim nadzorem nad działalnością państwowej służby geologicznej (...). Przez osoby bezpośrednio sprawujące nadzór nad działaniami państwowej służby geologicznej (...) rozumie się Zastępców Dyrektora albo inne osoby na równorzędnych stanowiskach”. (pkt II.9).

(akta kontroli, str. 3-25)

W dniu 16 lutego 2017 r.²¹ zmieniony został przepis art. 24 i art. 27, uchylony art. 25 ustawy o instytutach badawczych oraz utraciło moc ww. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W wyniku tych zmian dyrektorzy instytutów badawczych powoływani są przez ministra nadzorującego, bez trybu konkursowego, a zastępcy dyrektorów państwowych instytutów badawczych powoływani i odwoływani są przez ministra nadzorującego.

Od dnia 3 czerwca 2016 r., zgodnie z § 14 Regulaminu organizacyjnego MŚ, prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad PIG-PIB należało do zakresu działania Departamentu Nadzoru Geologicznego.

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Pismem z 25.07.2016 r. (...) Dyrektor PIG-PIB został poinformowany, że zgodnie z § 14 Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, Departament Nadzoru Geologicznego jest właściwy do prowadzenia spraw w zakresie nadzoru Ministra nad Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym. Podczas aktualizacji dokumentu natrafiono

²⁰ Dz. U. Nr 215, poz. 1412 uchylony z dniem 7 lutego 2017 r. przez Dz. U. z 2016 r. poz. 1079.

²¹ Na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 202).

na szereg kwestii problematycznych oraz czynników mających wpływ na jego treść, m.in. realizacja zaleceń pokontrolnych Ministra Środowiska z 7.10.2016 r., zmiany ustaw: o instytutach badawczych, Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne. (...) W międzyczasie nadzór nad państwową służbą hydrologiczną (psh) objął minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, co również miało wpływ na treść dokumentu. Do czasu wyjaśnienia wszystkich wątpliwości mających wpływ na kształt dokumentu niewskazana była jego aktualizacja. Obecnie projekt działań nadzorczych jest po konsultacjach wewnątrzresortowych. (...) Pragnę podkreślić, że pomimo braku zaktualizowanego dokumentu „Działania Nadzorcze (...)” Minister Środowiska prowadzi działania nadzorcze zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi.”

(akta kontroli, str. 213-215)

W uzupełnieniu Główny Geolog Kraju podał: „Na początku października 2016 r. DNG po zbiorczym zestawieniu uwag do Działów nadzorczych (...) przystąpił do opiniowania wewnętrznego (...) W oparciu o uwagi zgłoszone przez komórki organizacyjne MŚ opracowane zostały kolejne dokumenty pn. Działania nadzorcze. (...). Po kontroli przeprowadzonej w dniach 21 marca - 15 kwietnia 2016 r. (...) w PIG-PIB, (...), dokument uległ kolejnej modyfikacji i aktualizacji w DNG. (...). Ponadto projekt „Działania nadzorcze (...)” z dnia 14.12.2016 r. został uaktualniony o kwestie związane z wyborem firmy audytorskiej oraz wynikające z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw. (...) Sytuacja kadrowa w Departamencie Nadzoru Geologicznego w roku 2017 była wciąż bardzo trudna. (...) przyczyniła się do powstania zaległości (...) m.in. w zakresie aktualizacji działań nadzorczych. Dyrektor DNG informował o tym (...) w Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 (...). 9.02.2018 r. Dyrekcja DNG została poinformowana (...) o braku regulacji jednoznacznie przesądzającej kto sprawuje nadzór nad PIG-PIB jako instytutem badawczym, w związku z utratą mocy obowiązującej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 roku w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w Warszawie statusu Państwowego instytutu badawczego, przyznającego MŚ uprawnienia nadzorcze względem PIG-PIB. (...) Została podjęta decyzja o nowelizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze (...) poprzez wprowadzenie zapisu o nadzorze Ministra Środowiska nad PIG-PIB (jako całością). (...) DNG otrzymał z DGK informację o uchwaleniu przez Sejm w dniu 15 czerwca 2018 r. nowelizacji p.g.g., bez proponowanego (...) art. 163 ust. 7a. (...) Dyr. DP, (...) zarekomendowała rozwiązanie polegające na wprowadzeniu zapisu o nadzorze MŚ nad PIG-PIB w ustawie nowelizującej obecne przepisy dotyczące PIG-PIB, ewentualnie na dodaniu takiego przepisu w procedowanym (...) projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej (...). DP zasugerował, aby rozważyć dodanie przepisu wprost wskazującego MŚ jako organ nadzorujący PIG-PIB. niejako „przy okazji” reorganizacji PIG-PIB. (...) DNG ponownie zwróciło się do DP (...) 7.09.2018 r. (...) o wskazanie prawidłowego, (...) brzmienia przepisu regulującego nadzór MŚ nad PIG-PIB, jak również aktu normatywnego, w którym przepis ten należałoby zawrzeć. W odpowiedzi (...) DP stwierdził, że nie widzi konieczności zmiany obecnego stanu prawnego w zakresie nadzoru nad PIG-PIB. Jednakże w przypadku podjęcia decyzji o potrzebie doprecyzowania tego nadzoru, DP wskazuje na praktykę regulowania nadzoru nad instytutami w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie reorganizacji instytutów, wydawanych na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. (...) Do czasu wyjaśnienia sprawy mającej zasadnicze znaczenie dla kształtu Działów nadzorczych Ministra Środowiska

wobec PIG-PIB, niewskazany byłaby zmiana tego dokumentu. Obecnie projekt *Działań nadzorczych* jest po konsultacjach wewnątrzresortowych. (...)”.

Główny Geolog Kraju podał następnie: „W bieżącej pracy wynikającej z realizacji nadzoru nad zadaniami psg DNG we współpracy z PIG-PIB i NFOŚiGW stosuje kryteria, wymogi, zasady zgodnie z obowiązującymi regulacjami. (...) Problemy mogące mieć wpływ na współpracę DNG z PIG-PIB, które zostały zidentyfikowane w 2017 roku (...), nie wynikają z braku aktualizacji dokumentu, tylko z braku przestrzegania obowiązujących regulacji, w tym także regulacji zawartych w *Działaniach nadzorczych*. (...) Pismem z 09.04.2018 r. (...), Departament Prawny informował (...) Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego m.in. o potrzebie rozważenia zasadności utrzymywania obecnego kształtu dokumentów określających działania nadzorcze Ministra Środowiska nad poszczególnymi jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, o występujących rozbieżnościach między poszczególnymi działaniami nadzorczymi oraz zwrócił się z prośbą o rozważenie zasadności wprowadzenia jednego wspólnego dokumentu dotyczącego działań nadzorczych dla wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych.”.

(akta kontroli, str. 586-597)

NIK stwierdza, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej²² weszło w życie z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r., a więc ponad 10 miesięcy przed rozpoczęciem kontroli, a zmiany ustawy o instytutach badawczych, powodujące konieczność zmiany *Działań nadzorczych* weszły w życie 16 lutego 2017 r., a więc rok i dziewięć miesięcy przed rozpoczęciem kontroli NIK.

Zgodnie z zarządzeniami Ministra w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Środowiska²³, to Główny Geolog Kraju nadzoruje Departamenty: Geologii i Koncesji Geologicznej, Nadzoru Geologicznego oraz Polityki Surowcowej i Analiz (dalej: „DSA”), a także wykonuje kompetencje Ministra w stosunku do PIG-PIB. Tym samym to Główny Geolog Kraju odpowiedzialny jest za przygotowanie i wdrożenie, zgodnych z prawem, procedur i narzędzi niezbędnych do sprawowania przez Ministra, nadzoru nad PIG-PIB.

Utrzymywanie w *Działaniach nadzorczych* zapisów niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa było postępowaniem sprzecznym z prawem.

5. Ocenę okresową Kierownika PIG-PIB za 2015 r. Główny Geolog Kraju zatwierdził w dniu 26 kwietnia 2017 r., pomimo że zgodnie z pkt II.5 ppkt 5 *Działań nadzorczych* powinna być ona sporządzona do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Ponadto, do dnia 21 listopada 2018 r. Minister Środowiska nie udzielił odpowiedzi Panu [...]²⁴ na wniosek z dnia 22 lutego 2018 r. o ponowne rozpatrzenie przez Ministra, w trybie sprawowanego nadzoru, sprawy jego oceny okresowej jako pełniącego obowiązki dyrektora PIG-PIB.

(akta kontroli, str. 3-25, 188-210, 440-443)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Niedochowanie terminu sporządzenia Oceny funkcjonowania PIG-PIB za rok 2015 oraz Oceny okresowej Kierownika PIG-PIB za 2015 r. związane było ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie

²² Dz. U. poz. 100.

²³ Z dnia 3 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MŚ poz. 42, ze zm.), z dnia 19 marca 2018 r. (Dz. Urz. MŚ. poz. 22, ze zm.).

Środowiska (...) Dotyczyły one przejęcia (...) spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym przez (...) (DNG) od Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych MS (DGK) z dniem 3 czerwca 2016 r. Przypisanie zadań DNG poszczególnym pracownikom DNG stało się możliwe po dniu zatwierdzenia Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego DNG, co nastąpiło dopiero 27 lipca 2016 r. (...) W okresie od 03.06.2016 r. w DNG-zwn była bardzo trudna sytuacja kadrowa – w związku z tym, że nierozstrzygnięte pozostały dwa nabory do tej komórki (...), w dwuosobowym Zespole ds. Współpracy i Nadzoru do 1 grudnia nie był zatrudniony żaden pracownik. Dyrekcja DNG przekazywała informacje w tej sprawie m.in. do komórki BKA (...), która (...) jest w Ministerstwie Środowiska komórką właściwą do spraw kontroli zarządczej i do spraw koordynacji nadzoru Ministra Środowiska nad instytucjami podległymi i nadzorowanymi (...). Informacje te zawarte były w składanych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Dyrektora DNG za rok 2016 z 28.02.2017 r. oraz za rok 2017 z 27.02.2018 r. (...).”.

(akta kontroli, str. 1095-1097, 1157-1166)

Odnosnie do nieudzielenia odpowiedzi na pismo Pana [...]²⁴⁾ Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Nie było konieczności informowania Pana [...]²⁵⁾ o stanowisku Ministra, gdyż w przedmiotowej sprawie nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. (...) Pan [...]²⁶⁾ nie dostarczył żadnego dokumentu stanowiącego podstawę do ewentualnej zmiany oceny okresowej. (...) Z Działań nadzorczych (...) nie wynika możliwość odwołania się Dyrektora PIG-PIB od oceny okresowej.”.

(akta kontroli, str. 502-506)

NIK podziela pogląd, że do postępowania w sprawie oceny okresowej dyrektora PIG-PIB nie mają zastosowania przepisy Kpa oraz że w *Działaniach nadzorczych* nie przewidziano możliwości odwołania się dyrektora PIG-PIB od oceny okresowej. Jednakże zdaniem NIK zasady rzetelnego działania organu administracji państwowej wymagają udzielenia odpowiedzi na każde podpisane pismo. Wystawienie oceny okresowej kierownika PIG-PIB z prawie ośmiomiesięcznym opóźnieniem NIK ocenia jako postępowanie niezgodne z wewnętrznymi regulacjami Ministerstwa, a nieudzielenie odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako postępowanie nierzetelne.

1.2 Ustalanie planu prac państwowej służby geologicznej oraz zapewnienie ich finansowania

Opis stanu faktycznego

Minister otrzymał od PIG-PIB projekty *List nowych przedsięwzięć psg*²⁴ na lata 2016–2019 obejmujące:

- na rok 2016 – 40 nowych zadań: o planowanym okresie realizacji od 12 do 81 miesięcy; terminie rozpoczęcia od III kwartału 2015 r. do IV kwartału 2016 r. oraz łącznych kosztach w latach 2015–2022 w wysokości 146.614,7 tys. zł, w tym jedno zadanie²⁵ (o koszcie 2.700,0 tys. zł) zaproponowano do finansowania ze środków innych niż środki NFOŚiGW²⁶;

²⁴ Dla roku 2018 i 2019 *Lista* obejmuje oprócz zadań psg również zadania Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla (KAPSCO₂).

²⁵ Zadanie: Monitoring osadów dennych rzek i jezior w latach 2016-2018.

²⁶ PIG-PIB błędnie wskazał Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska jako odpowiedzialną za finansowanie zadania. 20 lutego 2015 r. Dyrektor DGK poinformował PIG-PIB, że jest to zadanie własne Inspekcji Ochrony Środowiska i tak jak dotychczas będzie finansowane przez GIOŚ dlatego nie powinno być ujęte w *Planie prac psg*.

- na rok 2017 – 42 nowe zadania: o planowanym okresie realizacji od 12 do 60 miesięcy; terminie rozpoczęcia od I do IV kwartału 2017 r. oraz łącznych kosztach w latach 2017–2021 w wysokości 120.399,6 tys. zł, zaproponowano do finansowania ze środków NFOŚiGW;
- na rok 2018 – 43 nowe zadania: o planowanym okresie realizacji od 12 do 60 miesięcy; terminie rozpoczęcia od I do IV kwartału 2018 r. oraz łącznych kosztach w latach 2018–2022 w wysokości 297.066,5 tys. zł, zaproponowano do finansowania ze środków NFOŚiGW;
- na rok 2019 – 31 nowych zadań: o planowanym okresie realizacji od 12 do 60 miesięcy; terminie rozpoczęcia od I do III kwartału 2019 r. oraz łącznych kosztach w latach 2019–2024 w wysokości 133.995,3 tys. zł, zaproponowano do finansowania ze środków NFOŚiGW.

Główny Geolog Kraju działając z upoważnienia Ministra zaakceptował *Listę* na rok 2019²⁷ i przekazał ją do NFOŚiGW w terminie wynikającym z pkt IV.3 ust. 3²⁸ *Działań nadzorczych*.

(akta kontroli, str. 630-665, 1614-1622, 1765-1769)

Plany prac psg na lata: 2016, 2017 i 2018 zostały zaakceptowane z opóźnieniem odpowiednio 38, 106 i 90 dni w stosunku do terminu wskazanego w obowiązujących *Działaniach nadzorczych*, tj. 15 września roku poprzedzającego rok, którego dotyczy *Plan*. Powyższe opóźnienia wynikały m.in. z długotrwałego procesu uzgadniania planów. Ponadto w trakcie uzgadniania *Planu* na rok 2017 w Ministerstwie równolegle trwały prace nad aktualizacją *Planu* na rok 2016²⁹.

(akta kontroli, str. 3-25, 610-629, 1507-1508, 1514-1515, 1576-1577, 1582-1583, 1612-1613, 1621-1622, 1660-1662, 1910-1917)

Zaakceptowane przez Głównego Geologa Kraju *Plany prac psg* obejmowały:

- Plan na rok 2016, zatwierdzony w dniu 23 października 2015 r., obejmował 15 nowych zadań (w ramach 9 programów badawczych) o łącznym koszcie realizacji 81.161,4 tys. zł, w tym 12.586,9 tys. zł w 2016 r.

W dniu 22 lutego 2016 r. Dyrektor DGK, na wniosek PIG-PIB³⁰, poinformował Instytut, że Główny Geolog Kraju potwierdza ważność *Planu prac* na rok 2016 zaakceptowanego w dniu 23 października 2015 r. „z zastrzeżeniem możliwości łączenia poszczególnych zadań psg, należących do tych samych kategorii.”

Zaktualizowany *Plan* na rok 2016³¹, zatwierdzony w dniu 4 października 2016 r., obejmował 14 nowych zadań (w ramach 6 bloków tematycznych) o łącznym koszcie realizacji 78.059,7 tys. zł, w tym 10.901,5 tys. zł w 2016 r.

Zmiany w stosunku do *Planu prac psg* zaakceptowanego w 2015 r. polegały na: wyłączeniu jednego zadania³², rezygnacji lub zredukowaniu zakupów sprzętu komputerowego i wykonania usług informatycznych w siedmiu zadaniach³³ oraz

²⁷ Pismo z dnia 23 lutego 2018 r., znak: DNG-wnsg.0771.3.2018.WK.

²⁸ Tj. w terminie do dnia 28 lutego roku poprzedzającego rok, którego *Lista* dotyczy, w celu zabezpieczenia przez NFOŚiGW środków na realizację zadań psg.

²⁹ Ostateczne wersje *Planu prac psg* na rok: 2016, 2017 i 2018 zostały przekazane do Ministerstwa odpowiednio w dniu: 22 października 2015 r., 22 grudnia 2016 r. oraz 8 grudnia 2017 r.

³⁰ Pismo z dnia 29 stycznia 2016 r., znak: NPL-070-02/2016/AB.

³¹ PIG-PIB przekazał projekt aktualizacji *Planu* w dniu 23 września 2016 r.

³² Monitoring geodynamiczny w zakresie interferometrii satelitarnej pasa wysadów solnych w Polsce oraz próba określenia ruchliwości soli w czwartorzędzie z wykorzystaniem tomografii elektrooporowej i technik modelowania 3D.

³³ Wyłączenia zadań informatycznych na łączną kwotę 3.107,1 tys. zł, w tym 2.525,7 tys. zł w projekcie *System Osłony Przeciwosuwiskowej SOPO ETAP III*.

dodaniu dwóch podzadań³⁴.

(akta kontroli, str. 1500-1502, 1506-1515, 1664-1670, 1910-1917)

- Plan na rok 2017, zatwierdzony w dniu 30 grudnia 2016 r., obejmował 13 nowych przedsięwzięć (w ramach 5 bloków tematycznych) o łącznym koszcie realizacji 57.638,5 tys. zł, w tym 21.999,3 tys. zł w 2017 r.

Do otrzymanego w dniu 31 maja 2016 r. projektu *Planu* obejmującego 33 nowe przedsięwzięcia (w ramach 8 grup zadań), o łącznym koszcie realizacji 208.505,6 tys. zł, w tym 52.232,9 tys. zł w 2017 r., oraz jego kolejnych wersji przekazywanych przez PIG-PIB, Główny Geolog Kraju zgłaszał uwagi w dniach: 30 sierpnia 2016 r.³⁵, 6 i 14 września 2016 r.³⁶ oraz 7 grudnia 2016 r.³⁷.

(akta kontroli, str. 1500-1502, 1910-1917, 1984-1986)

- Plan na rok 2018, zatwierdzony w dniu 14 grudnia 2017 r., obejmował 19 nowych zadań (w ramach 6 przedsięwzięć tematycznych) o łącznym koszcie realizacji 93.927,5 tys. zł, w tym 20.256,5 tys. zł w 2018 r.

Do otrzymanego w dniu 31 maja 2017 r. projektu *Planu prac* obejmującego 21 nowych zadań o koszcie całkowitym 93.117,8 tys. zł, w tym 23.023,4 tys. zł w 2018 r. oraz jego kolejnych wersji, Główny Geolog Kraju zgłosił uwagi w dniach: 22 sierpnia 2017 r.³⁸, 18 i 20 września 2017 r.³⁹.

W związku z uwagami z dnia 18 września 2017 r. PIG-PIB wycofał z *Planu prac*⁴⁰ zadanie określone w art. 162 ust. 1 pkt 11 *uPgg* uzasadniając to brakiem opracowanych procedur działania oraz uzgodnień z MŚ i pozostałymi organami administracji geologicznej, dotyczących sposobu i zakresu działania psg w tym obszarze, przy jednoczesnej potrzebie sprawnego zaakceptowania *Planu prac*.

(akta kontroli, str. 1500-1502, 1910-1917)

- Plan na rok 2019, zaakceptowany w dniu 1 sierpnia 2018 r., obejmował 26 nowych zadań (w ramach 8 grup zadań) o łącznym koszcie realizacji 106.507,6 tys. zł, w tym 31.689,2 tys. zł w 2019 r.

Do otrzymanego w dniu 30 maja 2018 r. projektu *Planu prac* obejmującego 29 nowych zadań o koszcie całkowitym 113.619,1 tys. zł, w tym 32.777,6 tys. zł w 2019 r., Główny Geolog Kraju zgłosił uwagi w dniu 22 czerwca 2018 r.⁴¹.

³⁴ Działalność informacyjna Państwowej Służby Geologicznej w zakresie udostępniania danych nt. występowania i dostępności surowców mineralnych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz Zabezpieczenie oraz komputerowa inwentaryzacja zbioru próbek geologicznych w archiwum próbek NAG w Michałowie.

³⁵ Pismem z dnia 30 sierpnia 2016 r. Główny Geolog Kraju pozytywnie zaakceptował dwa projekty, do 24 projektów zgłosił uwagi i zastrzeżenia i nie zaakceptował trzech propozycji oraz poinformował, że dla pięciu projektów opinia zostanie przekazana w terminie późniejszym (przekazana została w dniu 6 września 2016 r.).

³⁶ Dyrektor DNG poinformował PIG-PIB o stwierdzeniu znacznych rozbieżności pomiędzy liczbą nowych zadań zgłoszonych przez PIG-PIB w dniu 31 maja 2016 r. oraz w piśmie z dnia 9 września 2016 r. W opinii MŚ stanowiło to nieuzasadnioną i bezpodstawną próbę wprowadzenia przez PIG-PIB nowych zadań oraz istotnych zmian kosztów ich realizacji (wzrost: z 33 do 37 zadań oraz kosztów z 208.505,5 tys. zł do 259.464,7 tys. zł).

³⁷ W uwagach zgłoszonych w dniu 7 grudnia 2016 r. Główny Geolog Kraju pozytywnie zaopiniował cztery zadania, pozytywnie z zastrzeżeniami dziewięć, oraz nie zaakceptował 19 propozycji, informując, że zadania związane z Polityką Surowcową Państwa (PSP) będą sukcesywnie powierzane po przyjęciu PSP. Nie zostało zaakceptowane m.in. zadanie określone w art. 162 ust. 1 pkt 11 *uPgg* – Minister poinformował o możliwości powierzenia zadania w terminie późniejszym (w zakresie zaproponowanym przez MŚ).

³⁸ Minister pozytywnie zaopiniował 16 zadań oraz negatywnie jedno zadanie.

³⁹ Minister pozytywnie zaopiniował pozytywnie trzy zadania.

⁴⁰ Pismem z dnia 22 września 2017 r., znak: GSK/070-255/2017/AKO.

⁴¹ Minister pozytywnie zaopiniował 12 zadań, pozytywnie z uwagami 14 zadań i trzy negatywnie.

W zaakceptowanym *Planie* w zakresie zadania „Zadania państwa wykonywane przez psg w zakresie sprawdzania prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych od 2019 r. (art. 162 ust. 1 pkt 11 uPgg)” określono: „W związku z informacją odnośnie potrzeby włączenia do Planu prac 2019 nowego zadania „Sprawdzenie prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych”, możliwość aktualizacji Planu prac psg o przedmiotowe zadanie po ustaleniu zakresu merytorycznego i finansowego.”.

(akta kontroli, str. 1585-1609, 1910-1917, 1984-1986)

Minister zgodnie art. 411 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2010 r. – Prawo ochrony środowiska⁴² (dalej: „POŚ”) opiniował przedłożone przez NFOŚiGW wnioski PIG-PIB o dofinansowanie zadań psg. Spośród 26 wniosków⁴³ dotyczących zadań ujętych w *Planach prac psg* na lata 2016–2018⁴⁴ oraz zadań powierzonych, w 17 przypadkach (tj. 65,4 %) opinia została wydana w terminie powyżej 30 dni od dnia wpływu wniosku do Ministerstwa⁴⁵. Szczegółowym badaniem objęto sześć wniosków.

(akta kontroli, str. 1918-1934, 2196-2199)

Główny Geolog Kraju został w 2016 r. poinformowany przez PIG-PIB dwukrotnie⁴⁶ o opóźnieniach w uruchamianiu przez NFOŚiGW (nawet po połowie roku⁴⁷) platformy informatycznej Generator Wniosków o Dofinansowanie (dalej: „GWD”) i związanych z tym negatywnych skutkach dla możliwości rzeczowego i finansowego wykonania przez psg w 2016 r. zadań⁴⁸. Natomiast w 2018 r. otrzymał do wiadomości pismo PIG-PIB⁴⁹ skierowane do Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z prośbą o informacje o terminie uruchomienia GWD w 2018 r.

(akta kontroli, str. 1627-1631, 1651, 1658-1663, 1918-1930)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił, że decyzję o uruchomieniu GWD podejmuje NFOŚiGW, kierując się wewnętrznymi zasadami, a Minister nie ma wpływu na termin jego otwarcia, może jedynie zwracać się z prośbą o jego jak najszybsze uruchomienie. Główny Geolog Kraju wyjaśnił również, że *Plan prac psg* na 2016 r. został zaakceptowany w dniu 23 października 2015 r. „co oznacza, że już od tej daty Instytut mógł składać wnioski do GWD, który otwarty był do 30 listopada 2015 r. W piśmie z 28 lipca 2016 r.⁵⁰ Dyrektor DNG zwracał się do PIG-PIB o składanie do NFOŚiGW poszczególnych wniosków o dofinansowanie zadań psg przy zachowaniu dotychczasowej formuły, indywidualnie dla każdego zadania z obowiązującego Planu prac na 2016 rok, zaakceptowanego w dniu 23 października 2015 r. Należy zauważyć, że pomimo otwarcia (z opóźnieniem) 19 lipca 2016 r. GWD w NFOŚiGW,

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁴³ 17 wniosków dotyczyło zadań ujętych w *Planach prac* na lata 2016-2018 oraz dziewięć wniosków dotyczyło zadań powierzonych przez Ministra Środowiska w trybie art. 162 ust. 2 uPgg.

⁴⁴ W okresie od 5 października do 21 listopada 2018 r. Minister Środowiska otrzymał również do zaopiniowania osiem wniosków dotyczących zadań psg w ramach *Planu prac na 2019 r.* i wniosek dla zadania powierzonego *Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie prowadzenia Polityki Surowcowej Państwa - część II*. Do dnia 21 stycznia 2019 r. Minister nie wydał opinii dla trzech wniosków (w tym dla zadania powierzonego).

⁴⁵ Opinie zostały wydane w przedziałach czasowych: od 31 do 60 dni – 11 opinii; od 61 do 90 dni – dwie opinie; od 91 do 120 dni – dwie opinie; powyżej 121 dni – dwie opinie.

⁴⁶ Pismem z dnia 9 maja 2016 r. znak: EZU-070/399/2016/JL oraz pismem skierowanym w trybie do wiadomości z dnia 22 kwietnia 2016 r., znak: EZU-070-329/2016/JL.

⁴⁷ Pismem z dnia 11 maja 2016 r. NFOŚiGW poinformował PIG-PIB o planowanym terminie rozpoczęcia naboru wniosków w dniu 1 lipca 2016 r. oraz braku podstaw dla wcześniejszego uruchamiania GWD dla wybranych wnioskodawców (z uwagi na zachowanie zasady transparentności).

⁴⁸ W ramach: *Planu prac psg* na 2016 rok oraz dwóch zadań wymagających ponownego złożenia za pośrednictwem GWD z *Planu prac psg* na 2015 rok.

⁴⁹ Pismem z dnia 12 lutego 2018 r., znak: GSK-070/330/2018/AKO.

⁵⁰ Pismo znak: DNG-wnsg.0771.7.2016.KŚ 176654.443450.351844.

PIG-PIB wciąż przez kolejne 3 miesiące nie składał wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zaakceptowanego i obowiązującego Planu prac na 2016 rok.

(akta kontroli, str. 1627-1631, 1658-1662, 1664-1670)

W 2018 r. Główny Geolog Kraju pismami z dnia: 9, 23 i 25 kwietnia 2018 r. wystąpił do Prezesa Zarządu NFOŚiGW z prośbą o jak najszybsze uruchomienie GWD.

(akta kontroli, str. 1627-1631, 1652-1657)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Główny Geolog Kraju nie zaakceptował i w konsekwencji nie przekazał do NFOŚiGW *List nowych przedsięwzięć psg* na lata: 2016, 2017 i 2018.

Zgodnie pkt IV.2 ust. 3 zatwierdzonych w dniu 14 grudnia 2012 r. *Działań nadzorczych* oraz pkt IV.3 ust. 3 zatwierdzonych w dniu 10 listopada 2015 r. *Działań nadzorczych*, Minister Środowiska działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju, po zaakceptowaniu przekazuje Listy nowych przedsięwzięć stanowiących zadania psg do NFOŚiGW w terminie do 28 lutego roku poprzedzającego rok, którego *Listy* dotyczy, w celu zabezpieczenia przez NFOŚiGW środków na ich realizację.

(akta kontroli, str. 3-25, 610-629)

Minister Środowiska otrzymał od PIG-PIB projekty *List* na lata: 2016, 2017 i 2018 odpowiednio pismami z dnia: 15 stycznia 2015 r., 15 stycznia 2016 r. oraz 13 i 16 stycznia 2017 r.⁵¹, tj. w terminie wynikającym z obowiązujących *Działań nadzorczych* (do dnia 15 stycznia).

(akta kontroli, str. 630-632, 646-662)

Główny Geolog Kraju⁵² wyjaśnił, że w okresie procedowania w Ministerstwie Środowiska *Listy* na rok 2016: „nie pełniłem funkcji Głównego Geologa Kraju i nie posiadam informacji na temat jej zaakceptowania i przekazania do NFOŚiGW. W okresie tym sprawa prowadzona była w Departamencie Geologii i Koncesji Geologicznych (DGK-V). Ponadto wyjaśnił, że: Wiedzą na temat *Listy* (...) na rok 2017 dysponują właściwi w sprawie, zatrudnieni na ten czas tj. do dnia 28.02.16 r. pracownicy DGK w tym dyrektor departamentu.”

(akta kontroli, str. 1765-1769)

Dyrektor DNG poinformowała⁵³, że „DNG nie posiada w aktach sprawy, pism potwierdzających przekazanie przez Ministra Środowiska zatwierdzonej *Listy nowych przedsięwzięć na lata 2016 i 2017*, z uwagi na fakt, że sprawy te prowadzone były przez DGK odpowiednio w 2015 r. i 2016 r., a DNG w obecnym kształcie funkcjonuje od czerwca 2016 r.”

Dyrektor DGK wyjaśnił⁵⁴ natomiast, że „w związku z przekazaniem kompetencji z Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych do Departamentu Nadzoru Geologicznego, DGK nie dysponuje dokumentami wymienionymi we wspomnianym piśmie (dotyczącymi przekazania do NFOŚiGW *List* na lata 2015 i 2016 – przypis kontrolera NIK).”

(akta kontroli, str. 1624-1631)

⁵¹ Pismem z 16 stycznia 2017 r. przekazano skorygowaną listę w związku z zauważoną pomyłką pisarską w pozycji 9.2 listy przekazanej w dniu 13 stycznia 2017 r.

⁵² Pismo z dnia 8 stycznia 2019 r., znak: DNG-WNSG.0911.1.2018.KŚ.

⁵³ Pismo z dnia 13 grudnia 2018 r., znak: DNG-WNSG.0911.1.2018.KŚ.

⁵⁴ Pismo z dnia 21 grudnia 2018 r., znak: DGK-S.0911.2.2018.BJ.

Dyrektor DNG w dniu 17 stycznia 2017 r. przekazała do NFOŚiGW otrzymaną z PIG-PIB i niezaakceptowaną przez Ministra Środowiska Listę na rok 2018 z prośbą o przedstawienie przez NFOŚiGW opinii „czy proponowane przez PIG-PIB nakłady określone w tej liście, będą mogły być sfinansowane przez NFOŚiGW w proponowanej wysokości i zakresie (...)”.

(akta kontroli, str. 1632-1644)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Przedmiotowa Lista nie mogła zostać przeze mnie zaakceptowana w terminie wynikającym z Działań Nadzorczych (...) z uwagi na fakt, że jej całkowity koszt (297.066.491 zł – przypis kontrolera NIK) znacząco przekraczał możliwości finansowe NFOŚiGW (...). Wobec informacji przekazanej przez NFOŚiGW pismem z 07.02.2017 r. (...) o braku możliwości sfinansowania zadań przewidzianych do realizacji w 2018 r. i latach następnych na poziomie założonym przez PIG-PIB, Dyrektor DNG (...) zwrócił się z prośbą do PIG-PIB o dokonanie weryfikacji oraz ograniczenie przesłanej Listy do niezbędnego minimum przedsięwzięć (...). Ponadto wyjaśniam, że doświadczenie DNG w procedowaniu Listy nowych przedsięwzięć stanowiących zadania psg, wskazuje, że Lista podlega zmianom zarówno w kwestii merytorycznej jak i finansowej i nie jest możliwa, jak i wskazana jej akceptacja. Akceptacja niezgodnionej z właściwymi do oceny merytorycznej komórkami Ministerstwa Środowiska Listy, tylko po to aby dochować terminu wynikającego z Działań nadzorczych (...) stworzyłaby zobowiązanie Ministra Środowiska do finansowania zadań bez pokrycia, niezgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych, ponieważ to zaakceptowany przez Ministra Środowiska, Plan prac psg stanowi podstawę do ubiegania się przez PIG-PIB o dofinansowanie zadań ze środków NFOŚiGW. Dlatego też w obecnie zmienianym dokumencie pn. Działania nadzorcze MŚ wobec PIG-PIB zmieniono zapis dotyczący konieczności akceptacji Listy zadań przez Ministra Środowiska z uwagi na jego bezprzedmiotowość i niemożliwość zastosowania w praktyce. (...)

Ponadto zauważam, że nie ma ustawowego wymogu (...) akceptacji Listy przedsięwzięć psg. Jest to wstępny etap definiowania potrzeb i zadań z zakresu geologii. Plan prac psg jest właściwym dokumentem w tej sprawie.”

(akta kontroli, str. 664-665, 1632-1644, 1765-1769)

NIK dzieląc pogląd, że nie ma ustawowego wymogu akceptacji przez Ministra Środowiska Listy nowych przedsięwzięć psg stwierdza, że nie zwalnia to Głównego Geologa Kraju z obowiązku respektowania wewnętrznych procedur i narzędzi jakie Minister ustanowił w celu sprawowania nadzoru nad PIG-PIB.

Ponadto Lista nowych przedsięwzięć psg na rok 2019 została przekazana do NFOŚiGW w dniu 23 lutego 2018 r., tj. w terminie wynikającym z pkt IV.3 ust. 3 Działań Nadzorczych, a więc tym samym Główny Geolog Kraju uznał za zasadne i możliwe jej zatwierdzenie i przekazanie do NFOŚiGW.

Niezaakceptowanie przez Ministra Środowiska i w konsekwencji nieprzekazanie do NFOŚiGW zaakceptowanych List na lata 2016, 2017 oraz 2018, NIK ocenia jako postępowanie niezgodnie z wymogami obowiązujących Działań nadzorczych.

Jako działanie nierzetelne NIK ocenia również przekazanie przez Dyrektora DNG do PIG-PIB prośby o dokonanie weryfikacji Listy dopiero w dniu 13 marca 2017 r., tj. 13 dni po upływie wskazanego w Działaniach nadzorczych terminu na przekazanie zaakceptowanej Listy do NFOŚiGW oraz 35 dni po otrzymaniu stanowiska NFOŚiGW o braku możliwości sfinansowania Listy.

2. Główny Geolog Kraju nie zapewnił wprowadzenia do planów prac psg zadania polegającego na „sprawdzeniu prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz wykonuje inne czynności pomocnicze na podstawie odrębnego upoważnienia właściwego organu administracji geologicznej” oraz działając z upoważnienia Ministra Środowiska zatwierdzał *Plany prac psg* na lata 2016, 2017 i 2018, które nie uwzględniały ww. zadania, pomimo że obowiązek jego realizacji przez psg wynika z art. 162 ust. 1 pkt 11 *uPgg*.

(akta kontroli, str. 1507-1508, 1514-1515, 1576-1577, 1582-1583, 1763-1764, 1910-1917)

Powyższe zostało potwierdzone również w sprawozdaniu z zadania audytowego „Przejrzystość podziału zadań (w tym określonych w dokumentach strategicznych) pomiędzy komórkami geologicznymi MŚ. Wykorzystanie zaleceń pokontrolnych NIK”, w którym jako istotną słabość zidentyfikowaną w audycie wskazano nieskuteczny nadzór Ministra Środowiska nad PIG-PIB w zakresie realizacji przez psg ww. zadania wynikającego z *uPgg*⁵⁵.

(akta kontroli, str. 1351-1400)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił, że od dnia wejścia w życie nowelizacji *uPgg* wprowadzającej ww. zadanie (tj. od dnia 1 stycznia 2015 r.), psg nie prowadziła kontroli prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz PIG-PIB nie zgłaszał tego zadania w przesyłanych projektach Planów prac psg na lata 2015 i 2016. Jednocześnie wyjaśnił, że psg „Nie poczyniła kroków dla zapewnienia sobie takich podstawowych narzędzi dla realizacji zadania jak upoważnienia organów administracji geologicznej czy zapewnienie źródła finansowania, a mimo to na jego realizację w latach 2017-2020 psg planowano przeznaczenie ogromnej kwoty 9,5 mln zł ze środków publicznych (Plan prac psg na rok 2017 - projekt). Planowane kwoty nie wynikały przy tym z żadnych analiz dotyczących ilości próbek prawdopodobnie źle pobranych, przyczyn zjawiska, niezbędnych w opinii MŚ do rzetelnego planowania wydatków pochodzących ze środków publicznych. (...) Nie chcąc dopuścić do ewentualnych nieprawidłowości wydatkowania pieniędzy publicznych, pismem z 7 grudnia 2016 r. (...) zaopiniowałem negatywnie proponowane przedsięwzięcie, jednocześnie informując PIG-PIB o możliwości powierzenia zadania do realizacji w terminie późniejszym. (...) Przesłany przez PIG-PIB, Plan prac psg na rok 2018 obejmował zadanie pn. Zadania państwa wykonywane przez psg w zakresie sprawdzenia prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych na łączną kwotę 750 000 zł. Jednakże, wobec zgłoszenia (przez MŚ – przypis kontrolera NIK) szeregu uzasadnionych wątpliwości i uwag do zakresu tego zadania (...) PIG-PIB wycofał przedmiotowe zadanie z Planu prac psg. (...) W związku z brakiem opracowanych procedur działania, zakresu przedsięwzięcia, doświadczenia w realizacji zadania, a także braku uzgodnień z administracją geologiczną w sprawie sposobu i zakresu działania psg w obszarze sprawdzenia prawidłowości poboru próbek oraz wobec wycofania tego zadania przez PIG-PIB z Planu prac, mając na uwadze dbałość o wydatkowanie środków publicznych w sposób racjonalny i celowy, przedmiotowe zadanie nie mogło zostać przeze mnie zaakceptowane w Planie prac psg na rok 2018. Z tych samych powodów zadanie to nie znalazło się w Planie prac psg na rok 2019.”.

⁵⁵ Str. 6: „Pomimo upływu 3 lat od wprowadzenia do ustawy PGG obowiązku sprawdzania prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych, zadanie nie zostało wprowadzone do planu, jak i nie podjęto działań mających na celu usunięcie zadania z ustawy PGG.”.

Główny Geolog Kraju wyjaśnił ponadto, że w DGK (w porozumieniu z PIG-PIB) trwają prace nad opracowaniem zakresu przedsięwzięcia oraz procedur organizacji i przeprowadzania kontroli prawidłowości poboru próbek w terenie. Wyjaśnił również, że *„W opracowaniu zakresu przedsięwzięcia ma pomóc zlecona przez DGK ekspertyza (w dniu 24 sierpnia 2018 r.⁵⁶ Dyrektor DGK zwrócił się do PIG-PIB z „uprzejmą prośbą o przygotowanie ekspertyzy” – przypis kontrolera NIK) dotycząca prawidłowości wykonania prac geologicznych określonych w Projekcie robót geologicznych dla poszukiwania i rozpoznawania złóż bursztynu na części dz. Nr 78, 132/1, 133/1, 180/4, 756, 784/2, 784/3 obręb Kąty Rybackie [0002] (w obszarze żegludowym przez Mierzeję Wiślaną w ramach przedsięwzięcia „Budowa drogi łączącej Zalew Wiślaną z Zatoką Gdańską”) w ramach zadania pt. „Wsparcie działań Ministra Środowiska jako organu administracji geologicznej w postaci: ekspertyz, opinii, analiz, raportów, recenzji, prezentacji i innych w zakresie geologii.”.*

(akta kontroli, str. 1765-1769, 1776, 1796-1797)

Dopiero po ponad trzech latach i ośmiu miesiącach (tj. w dniu 24 sierpnia 2018 r.) Dyrektor DGK zwrócił się „z uprzejmą prośbą” do PIG-PIB o przygotowanie ekspertyzy służącej opracowaniu zakresu przedsięwzięcia oraz procedur organizacji i przeprowadzania kontroli prawidłowości poboru próbek w terenie, co świadczy o nieskutecznym nadzorze Ministra Środowiska nad PIG-PIB. W opinii NIK nadzór ten nie powinien ograniczać się wyłącznie do opiniowania przedsięwzięć, których obowiązek realizacji wynika wprost z ustawy, ale również do aktywnego działania mającego doprowadzić do realizacji ustawowego zadania psg. Takim działaniem było dopiero podjęcie prac nad opracowaniem zakresu przedsięwzięcia w ramach zleconej ekspertyzy. Skutkiem tego było nierealizowanie przez psg jednego z jej ustawowych zadań.

Zdaniem NIK niezapewnienie przez Głównego Geologa Kraju działań umożliwiających wprowadzenie do *Planów prac psg* w okresie 2016-2018 zadania, o którym mowa w art. 162 ust. 1 pkt 11 uPgg było działaniem nierzetelnym, które spowodowało brak realizacji ustawowego zadania psg.

3. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, zaakceptował w dniach: 23 października 2015 r.⁵⁷, 30 grudnia 2016 r. oraz 14 grudnia 2017 r. Plany prac psg odpowiednio na lata: 2016, 2017 oraz 2018, które nie zawierały informacji dotyczących kosztów realizacji zadań rozpoczętych w latach poprzednich i kontynuowanych w danym roku, pomimo że wymóg zawarcia takich danych wynikał ze wzoru Planu zawartym Załączniku nr 2 do obowiązujących *Działań Nadzorczych*.

(akta kontroli, str. 3-25, 610-629, 1507-1508, 1576-1577, 1582-1583, 1910-1917)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił, że plany zostały sporządzone w oparciu o odpowiednie *„Listy nowych przedsięwzięć stanowiących zadania psg”* oraz ujmowały informację o zadaniach kontynuowanych z lat poprzednich. *„Opisy zadań kontynuowanych, ujęte w odpowiednich planach prac psg na lata 2016, 2017 i 2018 były wystarczające do ich akceptacji. Szczegółowe informacje dotyczące planowanych do poniesienia kosztów na realizację zadań kontynuowanych i finansowanych w kolejnych latach przedstawiane są w aneksach do podpisanych umów na realizację poszczególnych zadań/przedsięwzięć. W przypadku zmian odbiegających od pierwotnej opinii, w tym całkowitych kosztów realizacji tych zadań, wymagana jest zgoda Ministra*

⁵⁶ Pismem z dnia 24 sierpnia 2018 r., znak DGK-VIII.4704.22.2018.MW.

⁵⁷ W dniu 4 października 2016 r. Główny Geolog Kraju zatwierdził aktualizację *Planu prac psg* na rok 2016.

Środowiska. (...) Wręcz niemożliwym jest, żeby od momentu wpływu do Ministra Środowiska prośby o akceptację planu prac psg (do 31 maja każdego roku) do momentu jego akceptacji (do 15 września każdego roku), planowane koszty na zadania kontynuowane z lat poprzednich nie uległy zmianie. W związku z czym, zawarte tam dane nie byłyby aktualne w dacie akceptacji planu prac na dany rok. Zatem, dane te nie przedstawiałyby wiarygodnej informacji. W Działaniach Nadzorczych (...), w tym na załączniku Nr 2 do Działań Nadzorczych (...), nie jest nawet wskazana informacja według jakiego stanu i na jaki dzień planowane koszty na zadania kontynuowane w kolejnych latach, powinny zostać przedstawione. Czy koszty te powinny być zgodne ze stanem na 31 grudnia roku poprzedniego, 31 maja danego roku, czy może na dzień akceptacji planu prac państwowej służby geologicznej? Może to świadczyć o tym, że autor przedmiotowego załącznika, nie zweryfikował tej formy i zasadności jej funkcjonowania.”

Główny Geolog Kraju wyjaśnił również, że DNG prowadzi prace zmierzające do aktualizacji *Działań nadzorczych*, co umożliwi dostosowanie przedmiotowego dokumentu „Do przyjętej praktyki, a także przyjęcie racjonalnego sposobu działania. Dotyczy to również załącznika nr 2 do powyższego dokumentu.”

(akta kontroli, str. 1948-1951)

Pomimo upływu ponad trzech lat od momentu zaakceptowania przez Głównego Geologa Kraju *Działań nadzorczych* oraz ich niezgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa (co zostało wykazane w opisie nieprawidłowości nr 4 pkt III.1.1), do dnia zakończenia kontroli nie zostały one zmienione ani uchylone. W związku z powyższym Główny Geolog Kraju jest obowiązany do respektowania zapisów wewnętrznych procedur i narzędzi jakie ustanowił Minister Środowiska w celu sprawowania nadzoru nad PIG-PIB.

Zaakceptowanie *Planów prac psg* na lata: 2016, 2017 i 2018 niezawierających danych wymaganych w *Działaniach nadzorczych* było działaniem nierzetelnym.

4. W czterech spośród sześciu wniosków PIG–PIB o dofinansowanie zadań psg objętych szczegółowym badaniem stwierdzono wydłużony czas opiniowania wniosków:

- a) wniosek nr 1206/2017⁵⁸, dotyczący przedsięwzięcia pn.: *Perspektywy gazo- i roponośne głębokich struktur karpackich wraz z dodatkowymi badaniami sejsmicznymi i otworami pilotażowymi etap I i II* – wg stanu na dzień 21 stycznia 2019 r. opinia nie została wydana (tj. po 447 dniach od wpływu wniosku do Ministerstwa);
- b) wniosek nr 1185/2017⁵⁹, dotyczący przedsięwzięcia pn.: *Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie Polityki Surowcowej Państwa w latach 2017-2018* – opinia wydana po 236 dniach.

Przyczyną długotrwałego opiniowania przedmiotowych ww. wniosków były głównie problemy komunikacyjne między komórkami merytorycznymi MS uczestniczącymi w procesie wydawania opinii (DNG, DSA), w tym brak przedstawiania przez DSA opinii w pierwszym wyznaczonym przez DNG terminie. Istotny wpływ na ostateczny termin wydania (a w przypadku wniosku nr 1206/2017 – nie wydania) opinii miała również odmowa przez DSA udziału w opiniowaniu wniosków dla zadania pomimo wcześniejszych pozytywnych opinii

⁵⁸ Przedsięwzięcie powierzone przez Ministra Środowiska w trybie art. 162 ust. 2 *uPgg*.

⁵⁹ Przedsięwzięcie powierzone przez Ministra Środowiska w trybie art. 162 ust. 2 *uPgg*.

DSA na etapie tworzenia *Planu prac psg* lub powierzenia

(akta kontroli, str. 1918-1930, 1942-1945, 2196-2199)

W zakresie wniosku nr 1206/2017 (zadanie powierzone przez Głównego Geologa Kraju w dniu 1 sierpnia 2017 r.⁶⁰) w dniu 10 stycznia 2018 r. Dyrektor DSA stwierdził: „*Do dnia dzisiejszego nie została uchwalona Polityki Surowcowa Państwa. Nie została również opracowana polityka surowcowa Ministra. Wobec powyższego brak jest kryteriów oceny ww. przedsięwzięć.*”.

(akta kontroli, str. 1977-1980)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił, że powierzył realizację przedmiotowego zadania PIG-PIB w oparciu o pozytywną opinię Dyrektora DSA (z dnia 31 lipca 2017 r.). Jednocześnie wyjaśnił, że zmiana stanowiska Dyrektora DSA, „*którą zasygnalizował dopiero w piśmie z dnia 10 stycznia 2018 r. (po 163 dniach od swojej pozytywnej opinii dla tego zadania z pisma z 31 lipca 2017 r.) nie dotyczyła formy finansowania przedsięwzięcia i pozostaje bez wpływu na zaplanowane i wskazane przeze mnie od 2017 roku źródło finansowania.*”.

Obecna Dyrektor DSA wyjaśniła, że na stanowisko Dyrektora DSA została powołana z dniem 23 listopada 2018 r. i nie są jej znane przyczyny zmiany stanowiska poprzedniej dyirekcji Departamentu w sprawie przedmiotowego zadania.

(akta kontroli, str. 1931-1934, 1946-1947, 1952-1954)

W zakresie wniosku nr 1185/2017 (zadanie powierzone w dniu 4 sierpnia 2017 r.⁶¹) Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, w dniu 23 listopada 2017 r. pozytywnie zaopiniował powyższy wniosek.

W dniu 12 marca 2018 r. Zastępca Dyrektora DSA poinformował Dyrektora DNG, że DSA nie jest właściwy w sprawie. opiniowania ww. wniosku PIG-PIB oraz wskazał: „*(...) kwestia opiniowania została podniesiona jako zastrzeżenie do Wystąpienia pokontrolnego NIK, gdzie wskazano, że ze względu na ciągłe zmiany projektu PSP oraz brak jego ostatecznego kształtu, dokonywanie przez DSA oceny pod kontem Polityki Surowcowej Państwa jest niemożliwe lub byłoby co najmniej utrudnione, ze względu na brak kryteriów oceny*”. Następnie w dniu 5 lipca 2018 r. Dyrektor DSA poinformował ponownie DNG o „*braku właściwości DSA w zakresie opiniowania zadań państwowej służby geologicznej*”.

Obecna Dyrektor DSA wyjaśniła, że nie są jej znane przyczyny zmiany stanowiska poprzedniej dyirekcji Departamentu w sprawie przedmiotowego zadania ani też powody odmowy późniejszego udziału w opiniowaniu przedmiotowego wniosku.

(akta kontroli, str. 1918-1934, 1965-1967)

c) wniosek nr 1230/2017⁶², dotyczący przedsięwzięcia pn.: *Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju dla ustalania zasobów złóż kopalin i odnowienia bazy surowcowej realizowane od 2017 r.* – opinia wydana po 190 dniach;

⁶⁰ Pismo znak: DNG-wsng.0324.9.2017.PD.

⁶¹ Zadanie zostało powierzone PIG-PIB w dniu 4 sierpnia 2017 r., pismem znak: DNG-wsng.0771.980.2017.WK. na podstawie pozytywnej opinii Dyrektora DSA z dnia 16 listopada 2017 r., w której Dyrektor wskazał: „*pod względem merytorycznym treść wniosku jest zgodna z treścią karty zadań zaopiniowanej pismem DSA z dnia 1 sierpnia 2017 r. DSA nie ocenił przedmiotowego wniosku pod względem finansowym.*”.

⁶² Przedsięwzięcie z zaakceptowanego *Planu prac psg* na 2017 rok.

d) wniosek nr 245/2018⁶³, dotyczący przedsięwzięcia pn.: *Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju dla ustalania zasobów złóż kopalin i odnowienia bazy surowcowej realizowane od 2018 r.* – opina wydana po 216 dniach.

(akta kontroli, str. 1918-1930, 2196-2199)

Przyczyną długotrwałego opiniowania ww. wniosków były problemy komunikacyjne między komórkami MŚ uczestniczącymi w procesie wydawania opinii (DNG, DGK), w tym w szczególności: brak przedstawiania przez DGK opinii w pierwszym wyznaczonym przez DNG terminie; przekazywanie przez poszczególne wydziały DGK odrębnych uwag w różnych terminach – brak koordynacji wewnętrznej w DGK oraz przekazywanie uwag tylko dla części zadań objętych wnioskiem (dotyczy wniosku nr 245/2018).

(akta kontroli, str. 1942-1945, 2196-2199)

W zakresie długotrwałego opiniowania wniosków, w tym również kilkukrotnego zgłaszania uwag Dyrektor DGK wyjaśnił, że opóźnienie w odpowiedzi wynikało z konieczności wykonywania innych, pilnych obowiązków przez pracowników DGK oraz wskazał, że terminy wyznaczane przez DNG na zaopiniowanie omawianych zadań przez DGK „mają charakter roboczy i są ustalone z DNG umownie. Brak jest przepisów lub przyjętych spisanych zasad określających terminy zajęcia stanowiska merytorycznego przez DGK.”. Jednocześnie wyjaśnił, że „Uwagi merytoryczne zgłaszane w późniejszych terminach były przygotowywane przez inne wydziały DGK, ze względu na objęcie wnioskiem nr 1230/2017 zadań psg z różnych dziedzin.”.

W zakresie wniosku nr 245/2018 wyjaśnił natomiast, że „ze względu na stopień skomplikowania zadania termin udzielenia odpowiedzi wskazany przez DNG należy uznać za nieadekwatny.”

Dyrektor DNG wielokrotnie pisemnie zwracał się do DGK o przekazanie stanowiska do objętego wnioskiem 245/2018, w efekcie czego DGK przekazała opinię z opóźnieniem 159 dni w stosunku do terminu wskazanego przez DNG (1 czerwca 2018 r.) i dopiero po otrzymaniu łącznie sześciu monitów od DNG (w dniu: 18 czerwca, 10 oraz 24 lipca, 20 sierpnia, 20 września oraz 4 października).

(akta kontroli, str. 2404-2408)

NIK ocenia, że długotrwałe opiniowanie wniosków PIG-PIB o finansowanie ze środków NFOŚiGW zadań psg (realizowanych w ramach: *Planów prac psg* na lata 2016-2018 i zadań powierzonych w trybie art. 162 ust. 2 *uPgg*) oraz zmienianie decyzji komórek organizacyjnych Ministerstwa, co do powierzanych zadań, było działaniem nierzetelnym i skutkowało opóźnieniami w zawieraniu przez PIG-PIB umów o dofinansowanie zadań psg.

Zdaniem NIK przypadki odmowy uczestniczenia DSA i DGK w opiniowaniu wniosków świadczyło o niezapewnieniu prawidłowego współdziałania pomiędzy komórkami Ministerstwa Środowiska właściwymi w sprawach geologii.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Głównego Geologa Kraju, działającego z upoważnienia Ministra Środowiska, w zakresie sprawowania nadzoru nad PIG-PIB oraz planowania zadań psg i zapewnienia środków finansowych na ich realizację. Powyższą ocenę uzasadniają wskazane nieprawidłowości dotyczące:

⁶³ Przedsięwzięcie z zaakceptowanego *Planu prac psg* na 2018 rok.

- niepodjęcia działań mających na celu wypełnienie dyspozycji art. 162a ust. 1 uPgg stanowiącego, że psg jest finansowana z środków budżetu państwa,
- niezgodnego z prawem powołania na ponad sześć miesięcy pełniącego obowiązki Dyrektora PIG–PIB,
- niezgodności zapisów dokumentu *Działania nadzorcze* w przepisami prawa powszechnie obowiązującymi oraz z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska,
- niezapewnienia wprowadzenia do *Planów prac psg* ustawowego zadania psg polegającego na sprawdzaniu prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych oraz wykonywaniu innych czynności pomocniczych na podstawie odrębnego upoważnienia właściwego organu administracji geologicznej,
- nieprzestrzegania w ustalaniu *Planów prac psg* i *List nowych przedsięwzięć psg* uregulowań wprowadzonych w *Działaniach nadzorczych*,
- długotrwałego opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań psg, wynikającego głównie (w czterech z sześciu badanych szczegółowo wniosków) z braku prawidłowego współdziałania pomiędzy komórkami Ministerstwa Środowiska właściwymi w sprawach geologii.

Jako pozytywny przykład działania Głównego Geologa Kraju należy wskazać, że *Plan prac psg* na 2019 r. został zaakceptowany w dniu 1 sierpnia 2018 r., a nie tak jak w poprzednich latach (plany na 2017 r. i 2018 r.) w grudniu, co wskazuje na dobre wykorzystanie możliwości współpracy z PIG–PIB w zakresie zapoznania się z propozycjami nowych przedsięwzięć i ich uzgodnienia. Powyższe umożliwiło PIG–PIB składanie wniosków o dofinansowanie zadań psg jeszcze w 2018 r. i zwiększyło szanse na finansowanie nowych zadań już w I kwartale 2019 r. bez konieczności ich prefinansowania ze środków własnych Instytutu.

2. Realizacja wybranych zadań państwowej służby geologicznej oraz poniesione koszty

2.1. Nadzorowanie realizacji zadań państwowej służby geologicznej i ich finansowania

Opis stanu
faktycznego

Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, nie zgłaszał uwag do Sprawozdań z wykonanych zadań przez państwową służbę geologiczną i Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla (dalej: „*Sprawozdanie z wykonanych zadań psg*” lub „*Sprawozdanie*”) w roku 2015 i 2016. Uwagi do *Sprawozdania* z 2017 r., w zakresie wykonania zadań psg⁶⁴, dotyczyły m.in. błędnego podania daty akceptacji *Planu prac psg*, niewskazania podstawy realizacji poszczególnych zadań; podania niepełnych lub nieprawidłowych nazw zadań, usunięcia zadań komercyjnych z wykazu zadań realizowanych w ramach psg, precyzyjnego wskazania zadań nowych, zadań kontynuowanych oraz zadań zakończonych, wskazania podstawy ujęcia w wykazie zadań finansowanych przez NFOŚiGW zadań, w stosunku do których nie zostały jeszcze zawarte umowy o finansowanie oraz zadań, które nie zostały powierzone psg. W czerwcu 2017 r. PIG–PIB przekazał wyjaśnienia i zaktualizowane sprawozdanie podtrzymując zasadność ujęcia w sprawozdaniu zadań, które były podjęte na podstawie korespondencji z MŚ i ustaleń z Głównym Geologiem Kraju. Do dnia 8 stycznia 2019 r., pomimo monitów o usunięcie dwóch zadań, które nie zostały formalnie powierzone, Minister nie otrzymał od PIG–PIB skorygowanego sprawozdania.

⁶⁴ Pisma z dnia 10 maja 2018 r., 6 lipca 2018 r. i 4 września 2018 r.

Dyrektor DNG podał: „*Fakt nieprzesłania (...) sprawozdania zostanie wzięty pod uwagę przy ocenie funkcjonowania PIG-PIB i Dyrektora PIG-PIB w 2018 r. Dostępne narzędzia komunikacji i nadzoru (...) stosowane przez DNG przy wykonywaniu zadań związanych z nadzorem Ministra Środowiska nad PIG-PIB są całkowicie wystarczające, jednakże DNG nie ma uprawnień o charakterze władczym (brak sankcji za nieudzielenie lub nieterminowe udzielenie odpowiedzi), co bardzo często dezorganizuje lub wręcz paraliżuje pracę pracowników podległego mi departamentu. (...) DNG wielokrotnie informowało kierownictwo Ministerstwa Środowiska o zaistniałych nieprawidłowościach utrudniających terminową realizację zadań pozostających we właściwości DNG.*”

(akta kontroli, str. 539-556, 607-609, 951-954, 1695-1701)

W okresie 2015–2018 psg realizowała 74⁶⁵ zadania, z tego 71 związanych z poszczególnymi zadaniami państwa w zakresie geologii, wymienionymi w art. 162 ust. 1 uPgg. W 2015 r. realizowano 49 zadań (według wykazanych w danym roku kosztów) o poniesionych kosztach 51.800,5 tys. zł (dla dwóch zadań koszty za lata 2015-2016 ujęto w 2016 r. oraz brak danych dla dwóch zadań); w 2016 r. – 55 zadań o kosztach 71.427,1 tys. zł (brak danych dla 3 zadań); w 2017 r. – 47 zadań o kosztach 57.542,3 tys. zł (brak danych dla 3 zadań); w 2018 r. 40 zadań o kosztach dla 12 zadań 7.103,0 tys. zł (brak danych dla 28 zadań).

W okresie objętym kontrolą, pod względem uzyskanych efektów rzeczowych (w stosunku do przyjętych planów prac psg), 40 zadań zostało zrealizowanych w 100%, stopień zaawansowania dziewięciu zadań wynosił 50%–80%, a dziewięciu zadań poniżej 50%. W Ministerstwie brak było danych dotyczących uzyskanych efektów rzeczowych w stosunku do 16 zadań. W zakresie wykonania finansowego, w okresie objętym kontrolą 31 zadań zostało zrealizowanych w 100%, 11 zadań zostało zrealizowanych na poziomie 80%–99%, osiem zadań na poziomie 50%–80%, a zaawansowanie finansowe 12 zadań wyniosło poniżej 50%. Dla 12 zadań w Ministerstwie Środowiska brak było danych dotyczących zaawansowania finansowego.

(akta kontroli, str. 2189-2195, 2200-2203)

Analiza sześciu nowych zadań (trzy zadania rozpoczęte 2016 r. i trzy zadania rozpoczęte w 2017 r.), o najniższym stopniu zaawansowania finansowego w stosunku do planu działań psg, wykazała że wykonanie *Planu prac psg* w pierwszym roku realizacji zadania wyniosło od 53,6% do 91,0%, a w drugim roku (trzy zadania rozpoczęte w 2016 r.) 68,0%–89,0%. Wg stanu na dzień 29 stycznia 2019 r., w MŚ brak było danych dotyczących kosztów poniesionych w 2018 r.

Główny Geolog Kraju wyjaśnił, że „(...) *Plany prac psg są akceptowane w roku poprzednim przed przystąpieniem do ich wykonania, a więc na przestrzeni tego czasu, wręcz niemożliwym jest, żeby zaplanowane koszty zadań nie uległy zmianie. (...) Kwestią najistotniejszą jest, aby zaplanowany zakres prac został zrealizowany, chyba, że PIG-PIB uzasadni potrzebę jego zmiany, a zmiana ta zostanie przeze mnie zaakceptowana. (...)*”.

W 2016 r. PIG-PIB zakończył realizację 14 zadań psg, w 2017 r. – 15 zadań, a w 2018 r. – 18 zadań.

(akta kontroli, str. 1997-2009, 2187-2195, 2200-2203, 2386-2390)

⁶⁵ Według zestawienia „Realizacja zadań psg” sporządzonego w Ministerstwie Środowiska.

W kontrolowanym okresie wstrzymane do końca 2018 r. zostało zadanie „Program wierceń badawczych państwowej służby geologicznej PIG-PIB – Zbadanie wiertnicze soli pokładowych cechsztynu w Województwie Pomorskim (w rejonie położonym na południe od Trójmiasta) pod kątem ich wykorzystania dla magazynowania płynnych węglowodorów”, natomiast zadanie: „Wsparcie zadań państwowej służby geologicznej w zakresie centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB)” zostało 29 czerwca 2016 r. zawieszono – zagadnienie to omówiono w dalszej części wystąpienia.

Zadanie „Program wierceń (...)” zostało wstrzymane na prośbę PIG-PIB, uzasadnioną, m.in. tym, że „pierwotnie realizacja przedsięwzięcia była planowana na 36 miesięcy. (...) aktualizacja harmonogramu wydłużyła ją do 66 miesięcy, w tym uwzględniono 24-miesięczne zawieszenie realizacji przedsięwzięcia” z „uwagi na zwolnienie środków na rzecz priorytetowych zadań psg” oraz „wydłużenie o dodatkowe 6 miesięcy” z uwagi na wcześniejsze niedoszacowanie czasowe, a także na to, że po wznowieniu inwestycji w pierwszym półroczu konieczne będzie uzyskanie zgody Ministra na odwiercenie oraz przeprowadzenie przetargu na prace wiertnicze. Jednocześnie PIG-PIB wystąpił o zmianę warunków umowy z NFOŚiGW, na co Dyrektor DNG nie wyraziła zgody z uwagi na wątpliwości dotyczące m.in. kwot wskazanych w kosztorysie. Konsekwencją powyższego było niewykorzystanie w 2016 r. środków z NFOŚiGW przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia i niemożliwość ich przeniesienia na rok 2017 z uwagi na to, iż NFOŚiGW nie dysponował w swoim budżecie wolną kwotą w takiej wielkości (7.720,1 tys. zł), a jedynie na lata późniejsze.

W dniu 11 maja 2017 r., PIG-PIB ponownie zwrócił się do Ministra z wnioskiem o wstrzymanie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia do czasu uzyskania przez NFOŚiGW decyzji o przeznaczeniu, określonych w umowie 871/2013/Wn-07/FG-SM-DN/D środków finansowych, koniecznych do wykonania odwiertu i badań towarzyszących oraz realizacji wszystkich późniejszych badań specjalistycznych zaplanowanych w zatwierdzonym „Projekcie robót geologicznych na odwiercenie otworu badawczego Przyjaźń PIG-1”. W dniu 22 czerwca 2017 r. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, wyraził zgodę na wstrzymanie realizacji przedsięwzięcia do końca 2018 r. Pismem z dnia 4 grudnia 2018 r. PIG-PIB poinformował MŚ o wznowieniu prac w ramach umowy 871/2013/Wn-07/FG-SM-DN/D od dnia 1 stycznia 2019 r.

Koszty realizacji przedsięwzięcia – w 2013 r. na kwotę 451,0 tys. zł, a w 2016 r. na kwotę 468,9 tys. zł, zostały sfinansowane ze środków NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 2020-2124, 2391-2394)

Do szczegółowej analizy wytypowano pięć przedsięwzięć⁶⁶, dla których Minister nie zaakceptował rocznego sprawozdania z realizacji przedsięwzięcia lub zaakceptował je po terminie jego złożenia do NFOŚiGW, wynikającym z umowy z NFOŚiGW. W dwóch przypadkach Minister odmówił akceptacji rocznego sprawozdania.

⁶⁶ 1. Identyfikacja surowców kluczowych dla polskiej gospodarki wraz z opracowaniem długookresowego programu eksploracji złóż kopalin w Polsce i określeniem możliwości pozyskania tych surowców z innych źródeł (substytucja, surowce wtórne, odzysk z odpadów); 2. Mapa Litogenetyczna Polski w skali 1:50 000 – III etap realizacji; 3. Wykonanie "Dokumentacji hydrogeologicznej określającej zasoby dyskozycyjne wód leczniczych w zlewni Rudawy"; 4. Redakcja i przygotowanie do udostępniania arkuszy Szczegółowej mapy geologicznej Polski w skali 1:50 000 (VII transza, 128 arkuszy); 5. Zintegrowany system informatyczny Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego (ZSI PIG-PIB), oparty o architekturę SOA.

W czterech spośród pięciu analizowanych sprawach przynajmniej jedno roczne sprawozdanie zostało zaakceptowane po terminie wynikającym z umowy pomiędzy PIG-PIB a NFOŚiGW o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli, str. 2200-2203, 2260-2290, 2399-2403, 2236-2247, 2308-2314, 2410-2413)

Dyrektor DNG nie zaakceptowała Sprawozdania z wykonanych prac w roku 2016 w ramach zadania „Zintegrowany system informatyczny Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (ZSI PIG-PIB), oparty o architekturę SOA” z uwagi na to, iż w przedmiotowej sprawie toczą się postępowania „prowadzone przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie (...) oraz przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w Warszawie (...) dotyczące podejrzenia wyrządzenia szkody majątkowej przez osoby zajmujące się sprawami majątkowymi PIG-PIB w związku z realizacją przedmiotowej umowy (...)”.

(akta kontroli, str. 2200-2202, 2292-2299; 2399-2403)

Główny Geolog Kraju nie zaakceptował sprawozdania z realizacji zadania „Wykonanie Dokumentacji hydrogeologicznej określającej zasoby dyspozycyjne wód leczniczych w zlewni Rudawy” za 2014 r., wskazując, że „prace związane z wykonaniem otworu BK-2 mogły zostać wykonane z naruszeniem przepisów Prawa geologicznego i górniczego”. W konsekwencji Minister odmówił zatwierdzenia dokumentacji hydrogeologicznej, opracowanej w ramach tego przedsięwzięcia. Decyzja odmawiająca zatwierdzenia tej dokumentacji wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych była przedmiotem postępowania sądowo-administracyjnego. W zaistniałej sytuacji PIG-PIB, bez zatwierdzonej przez Ministra „Dokumentacji hydrogeologicznej (...)”, pomimo wykonania wszystkich zaplanowanych prac w roku 2015 nie może zakończyć zadania i przedłożyć w określonych w umowie terminach zaakceptowanych przez MŚ sprawozdań za rok 2015 i końcowego z wykonanych prac, a także wykazać osiągnięcie efektów: rzeczowego i ekologicznego.

(akta kontroli, str. 2200-2203, 2260-2290, 2410-2413)

W okresie 2016–2018 Minister Środowiska przeprowadził w PIG-PIB jedną kontrolę obejmującą m.in. zagadnienia dotyczące realizacji zadań psg, a druga była w trakcie realizacji.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach 21 marca 2016 r. – 15 kwietnia 2016 r. w PIG-PIB, (obejmującej okres od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.), którą objęto także realizację przez PIG-PIB zadań psg, Główny Geolog Kraju negatywnie ocenił działalność Instytutu. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w MŚ wskazał na ułomność konstrukcji relacji między Ministrem (Głównym Geologiem Kraju), PIG-PIB a NFOŚiGW oraz niejasną ocenę sytuacji prawnej pomiędzy Ministrem a NFOŚiGW, w szczególności w zakresie odpowiedzialności za niewłaściwe realizowanie i finansowanie zadań psg.

(akta kontroli, str. 240-245, 538, 955-1136)

Ponadto w 2016 r. pracownicy Ministerstwa przeprowadzili w PIG-PIB kontrolę doraźną wybranych zagadnień związanych z realizacją centralnego magazynu Narodowego Archiwum Geologicznego w Leszczach (dalej: „cmNAG w Leszczach”). Zagadnienie budowy cmNAG omówiono w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli, str. 538, 813-839)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dyrektor DGK oraz Główny Geolog Kraju zatwierdzili sprawozdania PIG-PIB z realizacji przedsięwzięć psg po terminach ich przedłożenia przez PIG-PIB wynikających z umów pomiędzy Instytutem a NFOŚiGW.

- a) Zgodnie z umową Nr 438/2014/Wn-07/FG-GO-DN/D na realizację przedsięwzięcia „Wsparcie zadań państwowej służby geologicznej w zakresie centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB)”⁶⁷, Instytut zobowiązany był do przedłożenia NFOŚiGW rocznych sprawozdań z realizacji tego przedsięwzięcia w 2015 r. i w 2016 r., zaakceptowanych przez Ministra, w terminie do dnia 31 maja roku następnego. PIG-PIB przekazał Głównemu Geologowi Kraju sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia w 2016 r. w dniu 15 maja 2017 r. (daty wpływu do Ministerstwa). Pismo informujące PIG-PIB o zatwierdzeniu sprawozdania za 2016 r. podpisał Główny Geolog Kraju w dniu 22 sierpnia 2017 r. (83 dni po terminie, w którym PIG-PIB zobowiązany był do jego przedłożenia w NFOŚiGW).

(akta kontroli, str. 679-770, 799-812)

Dyrektor DNG wyjaśniła: „*PIG-PIB w maju 2017 r. wystąpił (...), jednocześnie, o akceptację Sprawozdania rocznego z realizacji przedsięwzięcia z zakresu państwowej służby geologicznej za rok 2016 pn. Wsparcie zadań (...) oraz pismem z dnia 11.05.2017 r., (...) o zgodę na zmianę warunków przedmiotowej umowy. (...). Wobec powyższego w trakcie procedowania akceptacji sprawozdania rocznego za rok 2016 z realizacji zadania, równocześnie opiniowano prośbę PIG-PIB o zmianę warunków ww. umowy. Ponadto, trwała wymiana korespondencji pomiędzy MŚ DNG a PIG-PIB dotyczącą wariantów budowy centralnego magazynu rdzeni wiertniczych w Leszczach (...). Zarówno, przedstawione przez PIG-PIB warianty budowy jak i prośba o zmianę warunków umowy, wymagały dodatkowych wyjaśnień ze strony Instytutu (...). Dlatego też, do momentu wyjaśnienia powyższych kwestii nie była możliwa akceptacja sprawozdania rocznego za 2016 r. z realizacji przedmiotowego zadania.(...) Zauważyć należy, że ww. sprawozdanie wpłynęło do Ministerstwa Środowiska dopiero 15 maja 2018 r.⁶⁸ (...), co pozostawiło Ministrowi Środowiska jedynie dwa tygodnie na jego analizę i ewentualne wyjaśnienia treści sprawozdania.*”

(akta kontroli, str. 1231-1238)

- b) Zgodnie z umową nr 911/2014/Wn-07/FG-KG-DN/D z dnia 23 grudnia 2014 r. pomiędzy NFOŚiGW a PIG-PIB na realizację przedsięwzięcia „Redakcja i przygotowanie do udostępniania arkuszy Szczegółowej mapy geologicznej Polski w skali 1:50 000 (VII transza, 128 arkuszy)”, PIG-PIB zobowiązany był do przedłożenia NFOŚiGW m.in. rocznego sprawozdania z realizacji tego przedsięwzięcia w 2015 r., zaakceptowanego przez Ministra Środowiska, w terminie do 31 maja 2016 r. PIG-PIB przekazał Głównemu Geologowi Kraju sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia w 2015 r. w dniu 28 kwietnia 2016 r. (data wpływu do Ministerstwa). Pismo informujące PIG-PIB o zaakceptowaniu sprawozdania za 2015 r. podpisał Główny Geolog Kraju, z upoważnienia Ministra, dopiero w dniu 10 czerwca 2016 r. (po 43 dniach od

⁶⁷ Sprawa objęta szczegółowym badaniem w ramach punktu III.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁸ ! 5 maja 2017 r. – uwaga kontrolera.

daty wpływu), tj. 10 dni po terminie, w którym PIG-PIB zobowiązany był do jego przedłożenia w NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 2125-2126, 2399-2403)

Dyrektor DGK, który przygotował projekt ww. pisma z dnia 10 czerwca 2016 r. dla Głównego Geologa Kraju wyjaśnił, że „*Pełen nadzór nad tematem (...) znajduje się w gestii Departamentu Nadzoru Geologicznego*”, pomimo, iż to parafka Dyrektora DGK widnieje na projekcie pisma akceptującego sprawozdanie z wykonanych prac w roku 2015, przedłożonym do podpisu GGK.

(akta kontroli, str. 2308-2314)

c) Zgodnie z umowami pomiędzy NFOŚiGW a PIG-PIB:

- nr 457/2015/Wn-07/FG-KG-DN/D z dnia 20 października 2015 r. na realizację przedsięwzięcia „Mapa Litogenetyczna Polski w skali 1:50.000 - III etap realizacji”, PIG-PIB zobowiązany był do przedłożenia NFOŚiGW rocznych sprawozdań z realizacji tego przedsięwzięcia w 2015 r. i w 2016 r., zaakceptowanych przez Ministra Środowiska, w terminie do dnia 31 maja roku następnego. PIG-PIB przekazał Głównemu Geologowi Kraju sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia w 2015 r. w dniu 4 kwietnia 2016 r., a sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia w 2016 r. – w dniu 4 kwietnia 2017 r. (daty wpływu do Ministerstwa). Pismo informujące PIG-PIB o zaakceptowaniu sprawozdania za 2015 r. podpisał Główny Geolog Kraju w dniu 6 lipca 2016 r. (po 93 dniach od daty wpływu), a sprawozdania za 2016 r. – w dniu 22 września 2017 r. (171 dni od wpływu), tj. odpowiednio 36 i 114 dni po terminie, w którym PIG-PIB zobowiązany był do ich przedłożenia w NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 2304-2307, 2399-2403)

- nr 514/2015/Wn-07/FG-SM-DN/D z dnia 18 listopada 2015 r. na realizację przedsięwzięcia „Identyfikacja surowców kluczowych dla polskiej gospodarki wraz z opracowaniem długookresowego programu eksploracji złóż kopalin w Polsce i określeniem możliwości pozyskania tych surowców z innych źródeł (substytucja, surowce wtórne, odzysk z odpadów)”, PIG-PIB zobowiązany był do przedłożenia NFOŚiGW rocznego sprawozdania z realizacji tego przedsięwzięcia w 2015 r., zaakceptowanego przez Ministra Środowiska, w terminie do dnia 31 maja 2016 r. PIG-PIB przekazał Głównemu Geologowi Kraju sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia w 2015 r. w dniu 12 kwietnia 2016 r. (data wpływu do Ministerstwa). Pismo informujące PIG-PIB o zaakceptowaniu sprawozdania za 2015 r. podpisał Główny Geolog Kraju w dniu 21 października 2016 r. (po 192 dniach od wpływu), tj. 143 dni po terminie, w którym PIG-PIB zobowiązany był do jego przedłożenia w NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 2300-2303, 2399-2403)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DNG (która przygotowała projekty pism akceptujących sprawozdania roczne przedłożone Głównemu Geologowi Kraju) w przypadku dwóch ww. przedsięwzięć przyczynami akceptacji ww. sprawozdań po terminach ich przedłożenia do NFOŚiGW, wynikających z umów z NFOŚiGW, była zmiana regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska „w czerwcu 2016 r., właściwą komórką organizacyjną Ministerstwa Środowiska do spraw psg zostało DNG” (wcześniej było to DGK

– przypis kontrolera) oraz w przypadku jednego ze sprawozdań „*przeoczenia sprawy przez merytorycznego pracownika DNG, właściwego do jej załatwienia.*”.

(akta kontroli, str. 2236-2247)

Zdaniem NIK przyczyny późnego zatwierdzenia sprawozdania z realizacji zadania objętego umową Nr 438/2014/Wn-07/FG-GO-DN/D w 2016 r., wskazane w wyjaśnieniach Dyrektora DNG, odnoszą się do zdarzeń przyszłych, takich jak warianty budowy i zmiana warunków umowy pomiędzy PIG-PIB a NFOŚiGW, natomiast sprawozdanie dotyczyło działań, które miały miejsce w 2016 r. NIK nie widzi związku przyczynowego pomiędzy opiniowaniem wariantów budowy i zmiany warunków umowy a zaakceptowaniem sprawozdania, w którym przedstawiono działania przeszłe.

Według NIK zmiany organizacyjne w Ministerstwie nie powinny rzutować na ciągłość pracy komórek organizacyjnych. Jeżeli termin przedkładania sprawozdań przez PIG-PIB był zbyt krótki do dokonania oceny i ewentualnego zaakceptowania sprawozdania, to na Ministrze, jako organie nadzorującym PIG-PIB ciążyło określenie terminu, w jakim nadzorowana jednostka powinna przedkładać sprawozdania, by ich zaakceptowanie nastąpiło w czasie umożliwiającym ich przedłożenie zgodnie z umową z NFOŚiGW.

Zatwierdzenie oraz przedkładanie do podpisu Głównemu Geologowi Kraju, pism akceptujących sprawozdania z realizacji zadań po terminie, w którym PIG-PIB zobowiązany był do ich przedłożenia w NFOŚiGW, było postępowaniem nierzetelnym, skutkującym m.in. koniecznością przedłużenia terminów rozliczenia prac przez NFOŚiGW.

2.2. Realizacja budowy centralnego magazynu Narodowego Archiwum Geologicznego w Leszczach

Opis stanu
faktycznego

Budowa Centralnego Magazynu Narodowego Archiwum Geologicznego w Leszczach⁶⁹ ujęta została w planie prac psg na 2013 r.⁷⁰, zaakceptowanym przez Głównego Geologa Kraju w dniu 14 grudnia 2012 r. Efektem końcowym zadania miało być stworzenie podstaw do centralizacji informacji geologicznej rozproszonej po całym kraju i zmagazynowanej w ośmiu archiwach rdzeni wiertniczych oraz zapewnienie użytkownikom dotarcia do tej informacji. Wynikiem miały być hale wysokiego składowania o łącznej powierzchni ok. 7,5 tys. m² i kubaturze ok. 72,0 tys. m³, które w kolejnym etapie miały pomieścić dotychczasowe rdzenie wiertnicze (576 tys. skrzynek) oraz zapewnić gromadzenie, magazynowanie i ochronę rdzeni z wierceń planowanych i perspektywicznych w zakresie 2025 r. oraz pełna dokumentacja związana w procesem budowy. W planie przewidziano, że zadanie będzie realizowane w latach 2013–2015, a jego koszt określono na kwotę 27.827,60 tys. zł⁷¹.

(akta kontroli, str. 666-678)

Zadanie było finansowane przez NFOŚiGW na podstawie umowy dotacji z dnia 8 lipca 2014 r., zawartej pomiędzy NFOŚiGW i PIG-PIB (Nr 438/2014/Wn-07/FG-GO-DN/D) na realizację przedsięwzięcia „Wsparcie zadań państwowej służby geologicznej w zakresie centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego” (dalej: „umowa

⁶⁹ Gm. Kłodawa, pow. kolski woj. Wielkopolskie.

⁷⁰ Zadanie 42. Wsparcie zadań państwowej służby geologicznej w zakresie centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego.

⁷¹ W 2013 r. – 2.287,2 tys. zł, w 2014 r. – 14.395,2 tys. zł w 2015 r. – 11.145,2 tys. zł.

438/2014"). Umowa została podpisana po uprzednim jej pozytywnym zaopiniowaniu przez Głównego Geologa Kraju. Całkowity koszt przedsięwzięcia miał wynieść 27.827,6 tys. zł i w całości zostać sfinansowany ze środków NFOŚiGW. Przedsięwzięcie miało być realizowane od 2014 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. W dniu 26 maja 2015 r. Główny Geolog Kraju, na wniosek PIG-PIB, zaakceptował przesunięcie terminu wykonania przedsięwzięcia do dnia 31 grudnia 2017 r. Jako uzasadnienie PIG-PIB wskazał konieczność powtórzenia procedury przetargowej na wyłonienie wykonawcy prac budowlanych, z uwagi na to, że w ramach pierwszego postępowania wpłynęła tylko jedna oferta niespełniająca warunków SIWZ.

W dniu 8 lipca 2015 r. do ww. umowy podpisany został aneks, zgodnie z którym przesunięto termin realizacji przedsięwzięcia na 31 grudnia 2017 r. oraz zwiększono koszty jego realizacji o 73,8 tys. zł. W wyniku kolejnych aneksów, termin realizacji przedsięwzięcia został ustalony na 31 grudnia 2020 r. (po uprzednim określeniu tego terminu na 31 grudnia 2021 r.), zaś zakres rzeczowy i koszt nie uległy zmianie.

(akta kontroli, str. 679-739, 771-788, 903-933)

W dniu 29 czerwca 2016 r. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, wystąpił do Prezesa Zarządu NFOŚiGW⁷², o wstrzymanie finansowania wszelkich kosztów związanych z przedsięwzięciem pt.: „Wsparcie zadań państwowej służby geologicznej w zakresie centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego” w związku z planowaną zmianą lokalizacji archiwum rdzeni wiertniczych PIG-PIB oraz o przegląd stanu realizacji ww. przedsięwzięcia i rozliczenie PIG-PIB z dotychczas wykorzystanych środków, przekazanych PIG-PIB przez NFOŚiGW oraz o przedstawienie wyników.

(akta kontroli, str. 789)

Do dnia 30 czerwca 2016 r. PIG-PIB zrealizował prace, których efektem było uzyskanie decyzji zezwalającej na budowę. Koszty kwalifikowane tych prac wyniosły 944,8 tys. zł (do 31 grudnia 2015 r. – 195,7 tys. zł), z czego NFOŚiGW zatwierdził rozliczenia na kwotę 919,7 tys. zł. Ponadto PIG-PIB związany był umowami dotyczącymi realizacji omawianego przedsięwzięcia na łączną kwotę 1.281,7 tys. zł, z której rozliczono 666,2 tys. zł. PIG-PIB wszczął także postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Budowę magazynu rdzeni wiertniczych i budynku analityczno-laboratoryjnego w Leszczach” prowadzone w trybie przetargu ograniczonego. PIG-PIB poinformował NFOŚiGW i Ministerstwo o braku prawnych przesłanek do unieważnienia tego postępowania. Do dnia 29 czerwca 2016 r. NFOŚiGW wypłacił PIG-PIB na realizację powyższego przedsięwzięcia kwotę 13.843,0 tys. zł⁷³. W 2017 r. PIG-PIB poniósł na realizację zadania koszty w wysokości 52,3 tys. zł.

(akta kontroli, str. 754-770, 790-794, 799-812)

Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, zaakceptował sprawozdania PIG-PIB z realizacji przedsięwzięcia w 2013 r.⁷⁴, 2014 r.⁷⁵, 2016 r. odpowiednio w dniach 1 września 2014 r., 12 maja 2015 r. i 22 sierpnia 2017 r., a w dniu 31 maja 2016 r., Dyrektor DGK, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, zaakceptował sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia w 2015 r.

(akta kontroli, str. 679-770, 799-812)

⁷² Pismo DNG-wsng*.2163.438.2014.BB przekazane w kopii do PIG-PIB.

⁷³ Kwotę 919,7 tys. zł w formie refundacji oraz 12.923,3 tys. w formie zaliczki.

⁷⁴ Pan Sławomir Marek Brodziński.

⁷⁵ ibidem.

W dniach 18–28 października 2016 r. Minister Środowiska przeprowadził w PIG-PIB kontrolę w zakresie wybranych zagadnień związanych z realizacją cmNAG w Leszczach. W wyniku tej kontroli wykazano zasadność zwiększenia powierzchni magazynowej próbek geologicznej. Jednocześnie wskazano na wątpliwości, które mogły mieć wpływ na rzetelność procesu poprzedzającego podjęcie decyzji o wyborze koncepcji rozbudowy centralnego magazynu próbek geologicznych: brak kompleksowej analizy poprzedzającej decyzję o wyborze koncepcji rozbudowy centralnego magazynu próbek geologicznych; lokalizacja i rozkład (kształt) działki, na której planowana jest budowa magazynu.

(akta kontroli, str. 813-831)

W wyniku kontroli, w dniu 10 lutego 2017 r. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, wniósł do Dyrektora PIG-PIB o przygotowanie i przedstawienie do akceptacji zmodyfikowanej koncepcji budowy magazynu próbek geologicznych w miejscowości Leszcze, zakładającej ograniczenie powierzchni magazynowej w stosunku do pierwotnych założeń oraz znaczące obniżenie kosztów inwestycji. Z analizy pięciu wariantów realizacji przedsięwzięcia wynikała możliwość jego ograniczenia do budowy budynku magazynowego o pow. ok. 6.000 m² na ok. 0,8 mln skrzynek oraz budynku analityczno-laboratoryjnego o pow. ok. 600 m². Koszt przedsięwzięcia zostałby ograniczony do 20.000,0 tys. zł. Jednocześnie z uwagi na „napływające z NFOŚiGW informacje o ograniczeniu środków na finansowanie projektów w 2017 r.” PIG-PIB zaproponował zawieszenie realizacji projektu i jego ponowne uruchomienie w 2018 r., „co pozwoliłoby na pogłębioną analizę wariantów przedsięwzięcia oraz podjęcie prób w zakresie pozyskania alternatywnego źródła finansowania (np. ze środków unijnych).”.

(akta kontroli, str. 832-850)

Dyrektor DNG zeznała: „W maju 2016 r. albo na początku czerwca zostałam poinformowana przez Panią A.W. która wówczas była Dyrektorem Departamentu Polityki Surowcowej (...), że w MŚ odbyło się spotkanie dotyczące budowy cmNAG. W tym spotkaniu uczestniczyli pracownicy PIG-PIB oraz Pan Minister Mariusz Orion Jędrzysek oraz pracownicy Ministerstwa (...). Pani (...) poinformowała mnie, że są zastrzeżenia co do realizacji umowy między NFOŚiGW a PIG-PIB dot. cmNAG i poleciła przygotowanie pisma na podpis Ministra Jędryska. (...) Miało ono unieważnić postępowania przetargowe prowadzone przez PIG. 26 czerwca 2016 r. (...) Zastępca Dyrektora PIG do spraw psg wystąpiła do P. A.W. (...) o przesłanie pisma ws. centralizacji magazynów rdzeni wskazując, że jest ono potrzebne aby unieważnić postępowanie przetargowe. (...). W mojej opinii pismo skierowane do Prezesa Zarządu NFOŚiGW przez Min. Jędryska w dniu 29.06.2016 r. powstało w wyniku polecenia po ww. spotkaniu z PIG.”.

(akta kontroli, str. 1187-1190)

W wyniku wniosku Głównego Geologa Kraju o wstrzymanie finansowania cmNAG w Leszczach, w dniu 19 lipca 2016 r. PIG-PIB zwrócił do NFOŚiGW otrzymaną zaliczkę w kwocie 12.898,2 tys. zł. Główny Geolog Kraju zatwierdził sprawozdania PIG-PIB z realizacji przedsięwzięcia w latach 2013–2016 r., co było warunkiem ich przyjęcia przez NFOŚiGW jako podstawy do rozliczenia wypłaconej zaliczki. W dniu 28 lutego 2017 NFOŚiGW uznał poniesione przez PIG-PIB w 2016 r. na realizację cmNAG, koszty w wysokości 52,3 tys. zł za koszty kwalifikowane występując jednocześnie do Głównego Geologa Kraju o wyrażenie zgody na sfinansowanie wydatku poniesionego po terminie wstrzymania finansowania, za prace wykonane na podstawie umowy zawartej z kontrahentem przed tą datą. W dniu 22 sierpnia 2017 r. Główny Geolog Kraju zaakceptował sprawozdanie roczne PIG-PIB

z realizacji zadania będącego przedmiotem umowy 438/2014.

(akta kontroli, str. 681- 714, 732-739, 809-812)

Odnosnie do działań podjętych, po wystąpieniu o wstrzymanie finansowania budowy cmNAG w Leszczach, w celu zapewnienia rozwiązań zapewniających przestrzeń do właściwego składowania rdzeni wiertniczych Główny Geolog Kraju wyjaśnił: *„Zapewnienie właściwej przestrzeni do składowania rdzeni jest obowiązkiem PIG-PIB, zadaniem państwowej służby geologicznej. Skoro nie otrzymałem analiz, uznałem że należy kontynuować zadanie w trosce o dobro publiczne.”*

(akta kontroli, str. 1798-1800)

W dniu 17 października 2018 r. Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra, skierował do PIG-PIB i NFOŚiGW pisma informujące o wycofaniu prośby o tymczasowe wstrzymanie finansowania przedsięwzięcia – budowa cmNAG w Leszczach. Ponadto w piśmie do PIG-PIB Główny Geolog Kraju wskazał, że kontynuacja przygotowań do budowy magazynu próbek geologicznych w miejscowości Leszcze, zgodnie z obowiązującą umową i pozwoleniem na budowę, w szczególności na kontynuację i jak najszybsze rozstrzygnięcie postępowań na wybór wykonawców prac, jest w gestii dyrektora PIG-PIB. W dniu 14 listopada 2018 r. Główny Geolog Kraju wyraził zgodę na zmiany umowy nr 438/2014: zmianę terminów zakończenia realizacji przedsięwzięcia, osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego z 31 grudnia 2021 r. (terminy wynikające z uprzednich zmian umowy) na 31 grudnia 2020 r.; przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego i ekologicznego z 20 kwietnia 2022 r. (terminy wynikające z uprzednich zmian umowy) na 30 czerwca 2021 r.; aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego ze względu na wznowienie realizacji przedsięwzięcia od IV kwartału 2018 r.

(akta kontroli, str. 851-950)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Główny Geolog Kraju, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, podjął decyzję o wstrzymaniu budowy cmNAG w Leszczach bez dokonania analizy skutków takiej decyzji.

W dniu 29 czerwca 2016 r. Główny Geolog Kraju wystąpił do Prezesa Zarządu NFOŚiGW⁷⁶ o wstrzymanie finansowania wszelkich kosztów związanych z przedsięwzięciem pt.: „Wsparcie zadań państwowej służby geologicznej w zakresie centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego” w związku z planowaną zmianą lokalizacji archiwum rdzeni wiertniczych PIG-PIB oraz o przegląd stanu realizacji ww. przedsięwzięcia i rozliczenie PIG-PIB z dotychczas wykorzystanych środków, przekazanych PIG-PIB przez NFOŚiGW oraz o przedstawienie wyników. Przedsięwzięcie powyższe było realizowane przez PIG-PIB na podstawie umowy 438/2014.

(akta kontroli, str. 681-789)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: *„Decyzję tę podjąłem na sugestię PIG-PIB wyrażoną ustnie w czasie któregoś ze spotkań. PIG-PIB sugerował rozważenie innej lokalizacji cmNAG. Musiało to być późną wiosną 2016 r. następnie PIG-PIB skierował mail potwierdzający chęć rozważania innego miejsca i prosił o wsparcie pismem. Nie pamiętam brzmienia treści tego pisma, ale o ile*

⁷⁶ Pismo DNG-wsng*.2163.438.2014.BB przekazane w kopii do PIG-PIB.

pamiętam taki był jego wydzwitek. Był to, o ile pamiętam, mail od p. dyr. Majer z PIG do dyrektora Dep. Nadzoru Geologicznego.

(akta kontroli, str. 1798-1800)

W Ministerstwie nie przeprowadzono analiz skutków decyzji o zmianie lokalizacji archiwum rdzeni wiertniczych PIG-PIB i wstrzymaniu finansowania jego realizacji ani analiz alternatywnych lokalizacji.

Dyrektor DNG zeznała: „Nie wiem, czy takie analizy zostały przeprowadzone.”

(akta kontroli, str. 1187-1190)

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Nie pamiętam, by taka analiza została sporządzona, jeżeli tak, powinna być sporządzona przez PIG-PIB. Upominałem się o taką analizę na piśmie, po roku. (...) Nie znałem takich analiz i dlatego zażądałem ich pisemnie. (...) Były luźne rozważania o lokalizacji cmNAG w Kielnikach. Lokalizacja w Oleśnicy miałaby dotyczyć dużego laboratorium nowych technologii geologicznych w tym wysokich ciśnień z ewentualnym podręcznym magazynem służącym do celów badawczych w tym laboratorium. Nie było decyzji o zmianie lokalizacji, była decyzja o czasowym wstrzymaniu w oczekiwaniu na analizy PIG-PIB dot. ewentualnych innych lokalizacji tego magazynu.”

(akta kontroli, str. 1798-1800)

W dniu 18 października 2018 Główny Geolog Kraju wycofał prośbę o tymczasowe wstrzymanie finansowania ww. przedsięwzięcia.

(akta kontroli, str. 851-853)

Odnosnie do przyczyny tego, że decyzja o wycofaniu prośby o wstrzymanie przez NFOŚiGW finansowania przedsięwzięcia została podjęta w dniu 17 października 2018 r., pomimo że PIG-PIB przedstawił pięć wariantów realizacji tego przedsięwzięcia wraz z wyjaśnieniami w dniach 31 maja 2017 r. oraz 7 lipca 2017 r. Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Pisma te nie były skierowane do mnie (pisma PIG-PIB adresowane były do dyrektora DNG – dopisek kontrolera) i nie mogę się do nich ustosunkować. Nie widziałem ich do dnia dzisiejszego i nie znam ich treści także w tej chwili. Uznałem, że ze względu na brak analiz, które by do mnie dotarły i brak udokumentowania innej potencjalnie lepszej lokalizacji podjąłem decyzję o kontynuacji inwestycji wg dotychczasowych planów.”

(akta kontroli, str. 1798-1800)

Dyrektor DNG zeznała: „Po 7 lipca 2017 r. powstał pomysł, wydaje mi się, że zostało nawet zadanie powierzone psg, rozbudowy i modernizacji magazynu rdzeni w Kielnikach. Nie wiem kto był inicjatorem tego pomysłu. Wobec zastrzeżeń NFOŚiGW sprawa nie była realizowana, nie doszło do podpisania umowy na finansowanie. Jednocześnie zbliżał się koniec zawieszenia umowy PIG-PIB z NFOŚiGW i ważności pozwolenia na budowę (cmNAG w Leszczach – dopisek kontrolera). Istniało ryzyko tego, że zacznie brakować przestrzeni do właściwego składowania rdzeni. Ww. argumenty zdecydowały o podjęciu decyzji o pilnej realizacji przedsięwzięcia w pierwotnym kształcie.”

(akta kontroli, str. 1187-1190)

NIK nie podziela poglądu, że analizę skutków wstrzymania finansowania, a tym samym budowy cmNAG w Leszczach, powinien przeprowadzić PIG-PIB i być w jej posiadaniu. Decyzja taka została podjęta przez Głównego Geologa Kraju,

jako nadzorującego w imieniu Ministra Środowiska państwową służbę geologiczną i to organ nadzorujący tę służbę, przed podjęciem takiej decyzji powinien znać jej skutki.

Podjęcie decyzji o wstrzymaniu finansowania budowy cmNAG w Leszczach „w związku z planowaną zmianą lokalizacji”, bez dokonania wcześniejszych analiz możliwych alternatywnych lokalizacji i bez dokonania analiz prawnych oraz techniczno-ekonomicznych skutków takiej decyzji, było działaniem nierzetelnym i niecelowym.

Podjęcie decyzji o kontynuowaniu przedsięwzięcia zgodnie z pierwotnymi planami, dopiero po roku od otrzymania analiz alternatywnych rozwiązań było działaniem nierzetelnym. Skutkiem niecelowych i nierzetelnych działań Głównego Geologa Kraju było znaczne – o 3 lata, przesunięcie terminu zakończenia zadania.

2.3. Realizacja zadań związanych z programem wieloletnim PProGeo

Opis stanu
faktycznego

W planach prac psg na lata: 2016, 2017 i 2018 przewidziano realizację zadań związanych z przynależnością Polski do Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego (dalej: „MODM”).

W 2016 r. kontynuowano zadanie: „Analizy uwarunkowań bezpieczeństwa surowcowego Polski na tle czynników międzynarodowych” jako zadanie powierzone na podstawie art. 162 ust. 2 uPgg. W ramach tego zadania psg prowadziła działania mające na celu pozyskanie nowych obszarów perspektywicznych dla gospodarki zasobami złóż kopalin. W ramach zadań związanych z przynależnością Polski do MODM PIG-PIB wykonywał prace (zbieranie materiałów, prowadzenie lokalizacji obszarów poszukiwawczych, konsultacje z ekspertami, korekta współrzędnych) zmierzające do przygotowania wniosków do MODM na poszukiwanie i rozpoznawanie polimetalicznych siarczków masywnych, naskorupień kobaltożelaznych oraz konkrecji polimetalicznych.

Koszt tych zadań wyniósł w 2016 r. 382,7 tys. zł (w tym 222,7 tys. zł koszt przygotowania wniosku do MODM) został sfinansowany ze środków NFOŚiGW na podstawie umowy 5/2016/Wn-07/FG-SM-DN/D z dnia 18 stycznia 2016 r.

(akta kontroli, str. 1191-1231, 2248-2259)

Od 2017 r. realizowano przedsięwzięcie: „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną dotyczące działalności informacyjnej, szkoleniowej i współpracy zagranicznej w zakresie geologii realizowane od 2017 r.” o całkowitej wartości umowy nr 258/2017/Wn-07/FG-GO-DN/D, zawartej w dniu 11 października 2017 r., 9.864,4 tys. zł. W ww. umowa obejmował podzadanie „Analiza uwarunkowań prawnych i organizacyjno-ekonomicznych zawarcia nowych kontraktów z ISA⁷⁷ na eksplorację głębokomorskich złóż kopalin oraz uczestnictwo w pracach Wspólnej Organizacji Interocyanmetal i Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego” o kosztach realizacji 8.116,4 tys. zł, w tym w 2017 r. 4.821,0 tys. zł., a w 2018 r. – 3.295,4 tys. zł. Według aneksu nr 3/377 z dnia 27 lipca 2018 r. do ww. umowy, całkowity koszt przedsięwzięcia określono na 6.533,2 tys. zł, z tego dla ww. podzadania na kwotę 5.046,2 tys. zł, w tym koszty poniesione do 31 marca 2018 r. – 2.595,3 tys. zł, a przewidziane do poniesienia do końca 2018 r. – 2.450,9 tys. zł.

Natomiast, według wniosku PIG-PIB z dnia 10 grudnia 2018 r. o zawarcie aneksu do ww. umowy, zaproponowano koszt przedsięwzięcia w kwocie 4.186,3 tys. zł, w tym ww. podzadania 2.856,9 tys. zł. Jako uzasadnienie do wniosku PIG-PIB

⁷⁷ International Seabed Authority – Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego

wskazał m.in. rezygnację przez Ministerstwo Środowiska ze złożenia dwóch wniosków do MODM.

W ramach realizacji ww. podzadania PIG-PIB przygotował wniosek o zawarcie umowy z MODM na poszukiwanie i rozpoznawanie siarczków polimetalicznych na Rycie Atlantycznym oraz wniósł w styczniu 2017 r. opłatę za jego złożenie w wysokości 2.079,0 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1804-1805, 1811-1906)

Uchwałą nr 113 Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r.⁷⁸ został ustanowiony program wieloletni pod nazwą „Program Rozpoznania Geologicznego Oceanów” – PProGeO (dalej: „PProGeO”). Obejmuje on m.in. zadanie przeprowadzenia procedury wnioskowania i zawarcie przez Polskę kontraktów z MODM na badania i rozpoznawanie pacyficznych obszarów potencjalnie złożowych (2–3 wnioski w zakresie masywnych siarczków, naskorupień kobaltonośnych i/lub kongregacji polimetalicznych) oraz zadanie pozyskania i przygotowania do pełnej użyteczności przynajmniej jednego statku badawczego. Program przewiduje zadania finansowane z budżetu państwa w obszarze nadzoru i koordynacji oraz zadania finansowane ze środków NFOŚiGW m.in. w obszarach pozyskiwania sprzętu i aparatury badawczej i ich użytkowania oraz obszarach realizacji prac i robót wykonawczych, a także opracowań merytorycznych i analiz naukowych. Wyodrębniono trzy etapy, przy czym koniec pierwszego etapu zaplanowano z upływem 2022 r., a rezultatem podjętych zadań ma być wstępna ocena ekonomiczna projektu wydobywania zasobów dna oceanicznego.

Koszty Programu, które miały być sfinansowane w 99,86% ze środków NFOŚiGW określono na 530.583 tys. zł. W planie finansowym Programu łącznie w latach 2017–2032 na: pokrycie kosztów licencji i współpracy z MODM, współpracy z innymi kontraktorami, delegacji i obsługi prawnej – ze środków NFOŚiGW zaplanowano 25.068 tys. zł, w tym 969 tys. zł na 2017 r. i 5.072 tys. zł na 2018 r., a na zakup środków trwałych i sprzętu do eksploracji, laboratorium, remonty, utrzymanie i aktualizację sprzętu 364.052 tys. zł, w tym 18.826 tys. zł na 2017 r. i 36.502 tys. zł na 2018 r.

W *Planach pracy psg* na lata: 2016, 2017 i 2018 nie przewidziano działań związanych z realizacją Programu PProGeO.

W ramach opiniowania *Planu prac psg* na 2017 r. w piśmie z dnia 7 grudnia 2016 r. Główny Geolog Kraju poinformował PIG-PIB, że podzadanie: „Intensyfikacja zaangażowania Polski w poszukiwanie zasobów rud metali na dnach oceanów – etap I przygotowanie sprzętowe i logistyczne” zostało wskazane jako proponowane do powierzenia na rok 2017 r.

W kwietniu 2017 r. PIG-PIB wystąpił o powierzenie ww. podzadania w ramach zadania „Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie prowadzenia Polityki Surowcowej Państwa”. Minister Środowiska nie podjął decyzji w tej sprawie.

(akta kontroli, str. 600-604, 1500-1580, 1811-1906, 1957- 1967, 2189-2195, 2200-2203)

W planach finansowych Ministerstwa na 2018 r. i 2019 r. przewidziano środki finansowe na realizację PProGeO w kwotach po 98,0 tys. zł. Wydatki Ministerstwa na PProGeO w 2018 r. wyniosły 51,7 tys. zł (były one przeznaczone na pokrycie kosztów zagranicznych podróży służbowych i podróży eksperta). W 2017 r. Ministerstwo Środowiska nie otrzymało dodatkowych środków w ramach realizacji

⁷⁸ M. P. poz. 774.

zadań PProGeo. Suma składek wpłaconych do MODM w latach 2016–2018 wyniosła 850,6 tys. zł, przy czym w 2016 r. było to 280,2 tys. zł, w 2017 r. – 315,5 tys. zł, a w roku 2018 – 254,9 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1801-1803, 1955-1956)

Dyrektor DGK, przewodniczący Zespołu do spraw realizacji PProGeo⁷⁹, zeznał: „W ramach realizacji PProGeo zawarto umowę z (...) (MODM) na poszukiwanie i rozpoznawanie siarczków polimetalicznych na Ryfcie Atlantyckim⁸⁰. Odbłyło się to po uzyskaniu wszystkich niezbędnych uzgodnień formalnych, w tym zgody Prezesa Rady Ministrów. PProGeo przewiduje zawarcie łącznie do 3 kontraktów z MODM. W tej chwili trwają prace zmierzające do uzgodnienia projektu umowy z MODM dot. naskorupień kobaltońskich.” (...) Pewne elementy PProGeo mieszczą się w zadaniach psg. Nie potrafię w tej chwili wskazać, które elementy programu odpowiadają konkretnym punktom art. 162 ust 1. Ustawy Prawo Geologiczne i Górnicze (ustawa pgg). Zadaniem powierzonym psg przez Ministra Środowiska było przygotowanie przez PIG wniosku do MODM o zatwierdzenie planu prac poszukiwawczo-rozpoznawczych. W pracach nad przygotowaniem tego wniosku uczestniczyli również późniejsi członkowie zespołu ds. PProGeo⁸¹ (...). Członkostwo w zespole jest społeczne. Wg. mojej wiedzy Ministerstwo nie zawierało z tymi osobami umów.”.

(akta kontroli, str. 1760-1762)

W dniu 20 stycznia 2017 r. Główny Geolog Kraju złożył do MODM wniosek o poszukiwanie i rozpoznanie złóż polimetalicznych siarczków masywnych. Warunkiem rozpatrzenia wniosku było wniesienie opłaty w wysokości 500,0 tys. USD. Opłata ta w wysokości 2.079,0 tys. zł. została wniesiona przez PIG-PIB w dniu 25 stycznia 2017 r.

W sprawie wydania przez Ministerstwo Środowiska polecenia wniesienia przez PIG-PIB opłaty za rozpatrzenie ww. wniosku, Główny Geolog Kraju podał w wyjaśnieniach: „Nie sądzę, by było takie polecenie wydane z Ministerstwa. Przygotowanie wniosku było zadaniem psg, a tym samym, PIG-PIB wykonywał te czynności samodzielnie, w tym wniósł opłatę w wysokości 500.000 USD.”. Odnośnie do tego, że opłata za rozpatrzenie wniosku została wniesiona przed przyjęciem uchwały nr 113 Rady Ministrów, Główny Geolog Kraju wyjaśnił: „Złożenie wniosku było zadaniem psg, a program PProGeo został przyjęty przez rząd później. PProGeo zostało przyjęte w chwili gdy Polska miała duże szanse na pozytywną opinię o przyjęciu planu prac przez MODM. PProGeo był jednym z przejawów naszej, tzn. Polskiej aktywności w MODM. Gdyby nie było PProGeo, to zadania związane z geologią dna oceanicznego też mogłyby być realizowane. Program PProGeo pozwala na powołanie oficjalnego zespołu ds. realizacji tego programu.”.

(akta kontroli, str. 539-556, 600-604, 1191-1231; 1804-1806; 1811-1906, 1973-1976, 2248-2259)

Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli w PIG-PIB przez Pana A.G – pracownika Instytutu, wynika: „PIG-PIB nie miał tytułu prawnego do wniesienia tej opłaty na

⁷⁹ Powołanego zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji programu wieloletniego "Programu Rozpoznania Geologicznego Oceanów" – PProGeo (Dz. Urz. MŚ. poz. 104).

⁸⁰ Umowa między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją Dna Morskiego w sprawie eksploracji siarczków polimetalicznych, podpisana w Londynie dnia 12 lutego 2018 r., M. P. z 2018 r. poz. 481 (dalej: „umowa z MODM”).

⁸¹ Zarządzenie Minister Środowiska z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji programu wieloletniego "Programu Rozpoznania Geologicznego Oceanów" - PProGeo (Dz. Urz. MŚ. poz. 104).

rzecz ISA⁸² (...) Sprawa nieformalnego przelewu została przedstawiana i poruszana kilkakrotnie podczas cotygodniowych spotkań dyrektoriatu PIG-PIB i Głównego Geologa Kraju w obecności m.in. przedstawicieli departamentów MŚ. Na spotkaniach tych domagałem się bezskutecznie pisemnego polecenia ze strony MŚ uzasadniającego dokonanie przez PIG-PIB opłaty za złożenie wniosku o zatwierdzenie planu prac poszukiwawczych siarczków masywnych. Ta kwestia została formalnie postawiona pismem PIG-PIB z dn. 08.02.2017 r. do p. dyr. DNG w MŚ. Z wyjaśnień złożonych przez Pana [...] – pracownika PIG-PIB wynika: „24 stycznia 2017 r. wieczorem otrzymałem dwa telefony od p. Ministra Jędryska, Głównego Geologa Kraju ale ich nie odebrałem. Następnie zadzwoniła do mnie p. A.W., Dyrektor Departamentu Nadzoru Geologicznego w Ministerstwie Środowiska. (...) Zapytała dlaczego do tej pory nie dokonano płatności na rzecz Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego i poinformowała, że p. Minister Jędrzyk jest zaniepokojony tą sytuacją. Poinformowałem Panią Dyrektor (...), że wniosek jest procedowany w PIG-PIB zgodnie z procedurą. Przypomniałem, że pomimo prośby (...) p.o. dyrektora PIG-PIB nie otrzymaliśmy formalnego, pisemnego polecenia dokonania takiego działania. W trakcie wcześniejszych rozmów w mojej obecności p. [...] (...) kilkakrotnie prosił Ministra Jędryska o pisemne polecenie wykonania działań związanych z realizacją wniosku na rzecz Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego. Pan Minister Jędrzyk zapewniał, że takie pismo otrzymamy. Nigdy takie pismo się nie pojawiło.”

(akta kontroli, str. 2315-2319)

W Sprawozdaniu z realizacji zadań psg w 2017 r. PIG-PIB wykazał wykonanie zadania „Intensyfikacja zaangażowania Polski w poszukiwanie zasobów rud metali na dnach oceanów – etap I przygotowanie sprzętowe i logistyczne” które „odpowiada założeniom wieloletniego programu (...) PRoGeO”. Koszt całego zadania wyniósł 101,7 tys. zł. Zgodnie z ww. sprawozdaniem koszty w wysokości 91,4 tys. zł powinny być zrefundowane ze środków NFOŚiGW. Zadanie to nie było ujęte w *Planie prac psg* na rok 2017 oraz nie zostało powierzone do realizacji PIG-PIB przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli, str. 539-556, 600-604, 1191-1231)

Dyrektor DGK wyjaśnił „Byłem przekonany, że takie zadanie bądź podobne tematycznie zostało powierzone. Nie wiem dlaczego Departament Nadzoru Geologicznego twierdzi, że zadanie to nie zostało powierzone ani nie znalazło się w *planie pracy psg*.”

(akta kontroli, str. 1760-1762, 1957-1967)

W *Planie prac psg*, przewidzianych do realizacji w roku 2019 i latach następnych, przewidziano realizację działań związanych z przynależnością Polski do MODM w ramach przedsięwzięcia: „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną dotyczące działalności informacyjnej, szkoleniowej i współpracy zagranicznej w zakresie geologii (uPgg art. 162 ust. 1)” – zadanie: „Analiza uwarunkowań i współpraca w zakresie geologii i bezpieczeństwa surowcowego Polski na tle czynników międzynarodowych” (działanie – Analiza uwarunkowań prawnych i organizacyjno-ekonomicznych zawarcia nowych kontraktów z ISA na eksplorację głębokomorskich złóż kopalin oraz uczestnictwo w pracach Wspólnej Organizacji Interoceanmetal i MODM). Koszt całego zadania określono na 4.509,9 tys. zł, w tym w 2019 r. – 1.151,6 tys. zł, a w 2020 – 3.358,3 tys. zł.

⁸² International Seabed Authority – Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego.

W Planie tym przewidziano także działania związane z PProGeo, w ramach przedsięwzięcia pn. „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie ochrony georóżnorodności i geologii środowiskowej (art. 162, ust. 1, pkt 9 uPgg)” w zadaniu: „Upowszechnienie wiedzy o geologii, górnictwie i ochronie georóżnorodności”. W ramach tego zadania przewidziano m.in. udział ekspertów PIG-PIB w „International Symposium ProGeo”. Koszt całego zadania określono na 2 004,5 tys. zł, w tym w 2019 r. – 301,5 tys. zł, w 2020 r. – 505,5 tys. zł., 2021 r. – 570,0 tys. zł, a w 2022 r. – 627,5 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1500-1580)

Dyrektor DGK zeznał: *”PProGeo przewiduje zawarcie łącznie do 3 kontraktów z MODM. W tej chwili trwają prace zmierzające do uzgodnienia projektu umowy z MODM dot. naskorupień kobaltońskich.”*

(akta kontroli, str. 1760-1762)

W dniu 29 marca 2018 r., Główny Geolog Kraju przekazał do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Informację o realizacji Programu PProGeo za 2017 r. wraz z harmonogramem prac na 2018 r. W 2017 r. wykazano działania polegające m.in. na zatwierdzeniu przez Radę MODM wniosku na eksploatację siarczków polimetalicznych w strefie Ryftu Śród atlantyckiego, powołanie zespołu ds. realizacji PProGeo.

(akta kontroli, str. 1259-1265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Główny Geolog Kraju złożył do MODM wniosek o zatwierdzenie planu prac związanych z eksploracją masywnych siarczków polimetalicznych bez dokonania analizy opłacalności i zasadności takiego przedsięwzięcia.

W dniu 20 stycznia 2017 r. Główny Geolog Kraju złożył do MODM wniosek o zatwierdzenie planu prac związanych z eksploracją masywnych siarczków polimetalicznych. W dniu 12 lutego 2018 r. Minister Środowiska podpisał umowę z MODM w sprawie eksploracji siarczków polimetalicznych⁸³, na mocy której Minister Środowiska uzyskał wyłączne prawo do eksploracji siarczków polimetalicznych w wyznaczonym obszarze eksploracji.

Główny Geolog Kraju wyjaśnił: *„Wszystkie analizy powinny być wykonane w ramach zadań psg, przez Państwowy Instytut Geologiczny, a nie przez Ministerstwo Środowiska. Polska jest członkiem MODM i złożenie powyższego jak i każdego wniosku było przejawem aktywności w MODM. W tym celu Polska uiszcza składki corocznie na rzecz MODM. Przejawem aktywności Polski jest m.in. to, że udało się przedłużyć członkostwo w radzie MODM, w Komisji Prawno-Technicznej, po raz pierwszy w historii uzyskać członkostwo w 15 osobowym Komitecie Finansowym i to stanowisko Przewodniczącego oraz uzyskanie w ostatnich trzech latach 2016-2017 stanowiska Prezidenta Rady w istocie najważniejszego organu MODM oraz na lata 2018 – 2019 Prezidenta Zgromadzenia MODM. Ponieważ decyzje podejmowane są w drodze konsensusu, rola Prezydentów jest bardzo duża. Kontrakt na siarczki polimetaliczne jest siódmym w kolejności i na świecie pozostało niewiele możliwości na tego typu kontrakty. Polska stała się członkiem „pierwszej ligi”, bowiem w tej grupie kontraktorów, wg mojej pamięci jest Francja i Rosja na Atlantyku oraz na Oceanie Indyjskim i Pacyfiku – Chiny, Japonia, Korea Płd.*

⁸³ M. P. poz. 481.

i Niemcy.(...)”.

(akta kontroli, str. 1973-1976)

Zdaniem NIK wniosek o zawarcie umowy jak i umowa z MODM zostały podpisane przez Głównego Geologa Kraju i to Główny Geolog Kraju jako wykonujący w imieniu Ministra Środowiska nadzór nad psg oraz jako podpisujący wniosek i umowę z MODM, ponosi odpowiedzialność za celowość i gospodarność podejmowanych działań, a decydującym czynnikiem nie powinno być znalezienie się Polski w „pierwszej lidze” kontraktorów.

Niedokonanie analiz techniczno-ekonomicznych przed złożeniem wniosku i zawarciem umowy z MODM, NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju, w ramach nadzoru nad wykonywaniem zadań psg dokonywał oceny sprawozdań z wykonanych zadań psg oraz akceptował sprawozdania z realizacji przedsięwzięć realizowanych przez psg na podstawie umowy dwustronnej pomiędzy PIG–PIB a NFOŚiGW. Kontrola wykazała jednak przypadki akceptowania sprawozdań z realizacji przedsięwzięć po terminie na przedłożenie zaakceptowanego sprawozdania przez PIG–PIB określonym w umowie z NFOŚiGW, wynikającego z nierzetelnych postępowań w Ministerstwie Środowiska.

Negatywnie należy natomiast ocenić działania Głównego Geologa Kraju w zakresie realizacji wybranych zadań psp w związku z:

- wstrzymaniem realizacji zadania dotyczącego centralizacji archiwów rdzeni wiertniczych bez posiadania uzasadnienia do takiej decyzji oraz jej skutków i w konsekwencji przesunięcia terminu zakończenia zadania o trzy lata,
- niedokonaniem analiz celowości i opłacalności realizacji zadań związanych z eksploracją maszynowych siarczków polimetalicznych,.

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

Opisane nieprawidłowości, wskazują że ustalone w Ministerstwie Środowiska mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁴, kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania. W toku kontroli stwierdzono niezgodność procedur wewnętrznych z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz postępowania niezgodne z wewnętrznymi regulacjami MŚ. NIK zwraca zwłaszcza uwagę na brak właściwej reakcji na zdefiniowane ryzyka w zakresie niezapewnienia należytej obsady kadrowej, skutkujące opóźnieniem w wypełnianiu obowiązków określonych w wewnętrznych dokumentach MŚ. (Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji⁸⁵). Na niewłaściwe

⁸⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁸⁵ Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. poz. 84).

funkcjonowanie kontroli zarządczej wskazują także wyniki zadania audytowego „Przejrzystość podziału zadań (w tym określonych w dokumentach strategicznych) pomiędzy komórkami geologicznymi MŚ. wykorzystanie zaleceń pokontrolnych NIK”, przeprowadzonego w 2018 r. przez Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Postępowanie to wykazało „Nieskuteczny nadzór nad realizacją przez psg zadania wynikającego z ustawy PGG (ustawa – Prawo geologiczne i górnicze – dopisek kontrolera), jak i nad PIG-PIB. Pomimo upływu 3 lat od wprowadzenia do ustawy PGG obowiązku sprawdzania prawidłowości poboru próbek z wykonania robót geologicznych, zadanie nie zostało wprowadzone do planu, jak i nie podjęto działań mających na celu usunięcie zadania z ustawy PGG. W zakresie finansowym, pomimo zalecenia już w 2016 r. wprowadzenia programu naprawczego w związku z wykazaniem straty netto przez Instytut w wysokości 1.561,4 tys. zł, sytuacja finansowa PIG-PIB z roku na rok pogarsza się, i strata wykazana na koniec 2017 r. wyniosła 5.435,5 tys. zł. Analiza procesu powierzania zadań Instytutowi w roku 2018, daje podstawę dla założenia, że rok 2018 zakończy się pogorszeniem sytuacji finansowej Instytutu w stosunku do roku 2017.”.

(akta kontroli, str. 1351-1400)

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie finansowania psg ze środków budżetu państwa, zgodnie z ustawą – Prawo geologiczne i górnicze, niezależnie od finansowania ze środków NFOŚiGW czy innych możliwych źródeł.
2. Dostosowanie wewnętrznych uregulowań w zakresie sprawowania nadzoru nad PIG–PIB, realizującym zadania państwowej służby geologicznej, do obowiązujących przepisów prawa.
3. Zapewnienie warunków organizacyjnych do rzetelnego i terminowego wypełniania obowiązków związanych z realizacją zadań państwa w zakresie geologii, w tym w szczególności:
 - a) opiniowanie przez Ministra Środowiska wniosków PIG-PIB o dofinansowanie realizacji zadań psg przez NFOŚiGW w terminach umożliwiających bieżące finansowanie zadań psg;
 - b) akceptacja sprawozdań z realizacji poszczególnych zadań psg w terminach umożliwiających PIG–PIB złożenie zaakceptowanych sprawozdań zgodnie z umowami o dofinansowanie zadań psg.
4. Wykonywanie analiz skutków prawnych i ekonomicznych, przed podjęciem przez Głównego Geologa Kraju strategicznych decyzji dotyczących realizacji zadań państwa w zakresie geologii i działalności psg.

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 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 27 lutego 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączeń tych dokonano w interesie osób fizycznych.