



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LWR – 4101-17-01/2012
P/12/186

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

uwzględniający postanowienia uchwały Nr 56/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 września 2013 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/186 – Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu łupkowego ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84903 z dnia 26.11.2012 r. oraz upoważnienie do kontroli nr 84982 z dnia 09.04.2013 r. <p style="text-align: right;">(Dowód: akta kontroli str. 1-2, 7-8)</p> 2. Ksymena Kramarczyk - Rosiak, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 84924 z dnia 4.01.2013 r. <p style="text-align: right;">Dowód: akta kontroli str. 3-4</p> 3. Radosław Kujawiński, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 84923 z dnia 4.01.2013 r. <p style="text-align: right;">Dowód: akta kontroli str. 5-6</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (dalej: „Ministerstwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Korolec, Minister Środowiska <p style="text-align: right;">Dowód: akta kontroli str. 9, 17</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² prowadzenie przez Ministra Środowiska w latach 2007-2012 postępowań administracyjnych sprawie udzielenia (zmiany, przeniesienia) koncesji na działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego. NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia natomiast działalność w zakresie, m. in. egzekwowania od przedsiębiorców obowiązków koncesyjnych, sprawowania nadzoru nad podległymi jednostkami, załatwiania skarg i wniosków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli formułując ocenę negatywną w odniesieniu do działalności koncesyjnej wzięła pod uwagę w szczególności skalę i rodzaj nieprawidłowości stwierdzonych w postępowaniach administracyjnych związanych z udzielaniem, zmianą i przenoszeniem koncesji. Nieprawidłowości te odnosiły się głównie do nieprzestrzegania przepisów prawa, występowania działań nielegalnych,

¹ Gaz ziemny pochodzący ze złóż niekonwencjonalnych (z ang. shale gas). Terminem gaz ze złóż niekonwencjonalnych określa się także gaz zamknięty (z ang. tight gas) oraz metan z pokładów węgla (z ang. coal bed methane, CMB) i hydraty metanu (klatraty, metanowy lód znajdujące się pod poziomem morza).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

dowolności, przewlekłości i nierzetelności postępowania. Organ koncesyjny prowadząc postępowania administracyjne m.in.:

- nie przestrzegał ustalonych przepisami prawa zasad dotyczących reprezentacji strony, bez zastrzeżeń przyjmował i rozpatrywał wnioski o udzielenie koncesji niewłaściwie podpisane przez przedsiębiorców,
- przyjmował od przedsiębiorców dokumenty niepozwalające na właściwe zweryfikowanie spełniania przez nich wymagań w zakresie wiarygodności ekonomicznej oraz związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności,
- nielegalnie rozkładał przedsiębiorcom na raty zapłatę opłat koncesyjnych oraz niewłaściwie określał terminy wnoszenia tych opłat,
- w wydanych decyzjach nie wskazywał wszystkich istotnych faktów i dowodów uzasadniających sposób załatwienia sprawy, w aktach sprawy brakowało dokumentów na okoliczność zbadania wszystkich jej aspektów,
- nie dotrzymywał ustawowych terminów załatwienia sprawy, nie wykonywał w takich przypadkach obowiązków informacyjnych wobec stron postępowania, nie zapewniał stronom postępowania, możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Formułując ocenę pozytywną z nieprawidłowościami w odniesieniu do pozostałej kontrolowanej działalności, NIK uwzględniła w szczególności:

- podejmowanie działań zmierzających do ustalenia wielkości zasobów złóż gazu łupkowego w Polsce oraz przebieg prac nad regulacjami prawnymi związanymi z wydobywaniem gazu łupkowego,
- przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców oraz egzekwowanie od nich realizacji zobowiązań koncesyjnych,
- przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków,
- sprawowanie nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami organizacyjnym oraz instytucjami badawczymi,
- podejmowanie działań dla identyfikacji i ograniczania występowania obszarów i mechanizmów korupcyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień zaawansowania prac zmierzających do ustalenia wielkości zasobów złóż gazu łupkowego w Polsce oraz perspektyw jego wydobywania i zagospodarowania.

1.1. Podstawy dla określenia potencjalnej wielkości zasobu gazu łupkowego oraz jego wykorzystania.

Do końca 2012 r. Ministerstwo nie posiadało wiarygodnych, pełnych i udokumentowanych (w odniesieniu do rodzaju gazu³ i obszaru kraju) danych

³ Termin gaz ze złóż niekonwencjonalnych obejmuje swym znaczeniem przede wszystkim: [1] gaz łupkowy (shale gas) występujący w skałach łupkowych charakteryzujących się niską

o wielkości zasobów niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce, w tym złóż gazu z formacji łupkowych.⁴ Opracowane dotychczas szacunki zasobu gazu z łupków odnosiły się do basenu bałtycko – podlasko – lubelskiego i dotyczyły głównie łupków dolnego paleozoiku, mimo że organ koncesyjny (Minister Środowiska) udzielił koncesji poszukiwawczych na gaz z łupków także w innych obszarach kraju i w innych młodszych okresach geologicznych występowania łupków m.in. łupków okresu karbonu na zachodzie Polski, czy łupków okresu jury (mezozoik) w Polsce centralnej, a także na inne rodzaje gazu niekonwencjonalnego⁵.

Wyniki sporządzonych w okresie objętym kontrolą opracowań, ocen i raportów, których przedmiotem było oszacowanie zasobów wydobywalnych gazu z łupków w Polsce były znacząco zróżnicowane. I tak szacunkowe jego zasoby wydobywalne według raportu Amerykańskiej Służby Geologicznej (U.S. Geological Survey) z 2012 r. i U.S. Energy Information Agency⁶ z 2011 r. mieszczą się w przedziale od 38 mln m³ do 5.300 mld m³, a według innych raportów wynoszą: 1.000 mld m³ – Rystad Energy (2010 r.), 1.400 mld m³ – Wood Mackenzie (2009 r.), 3.000 mld m³ – Advanced Research Institute (2009 r.). Według raportu Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego⁷ z marca 2012 r. łączne zasoby wydobywalne gazu ziemnego z formacji łupkowych dla lądowej i szelfowej części basenu bałtycko – podlasko – lubelskiego mieszczą się z największym prawdopodobieństwem w przedziale od 346,1 mld m³ (dla łącznej 18,5 tys. km² minimalnej jego powierzchni) do 768 mld m³ (dla łącznej 41,1 tys. km² maksymalnej powierzchni szelfu bałtyckiego i strefy lądowej).

Rozpiętość sporządzonych dotychczas szacunków zasobów złóż gazu z łupków w Polsce wynikała w szczególności z dokonywania analiz opartych o archiwalne (w sytuacji braku aktualnych) dane geologiczne z 39 otworów oraz przyjmowania do obliczeń (wykonywanych według wzorów i doświadczeń amerykańskiej służby geologicznej oraz indywidualnych i autorskich koncepcji analitycznych) różniących się istotnych wielkości i parametrów wpływających na określenie wielkości zasobu gazu z łupków, w szczególności powierzchni złożowej oraz tzw. współczynników wydobywalności ze złoża zasobów geologicznych i całkowitego szacowania z pojedynczego otworu.

Dowód: akta kontroli str. 408-482

W latach 2007 – 2012 na realizację umów zawartych m.in. w celu określenia wielkości potencjalnego zasobu złóż gazu łupkowego w Polsce wydatkowano

przepuszczalnością; [2] gaz zamknięty (tight gas) uwięziony w nieprzepuszczalnych skałach, nieporowatych piaskowcach i utworach wapiennych; [3] metan z pokładów węgla (coal bed methane-CBM) wytworzony w następstwie rozkładu materii organicznej zawartej w węglu.

⁴ Według danych PIG-PIB na koniec 2011 r. w Polsce udokumentowane były 283 konwencjonalne złoża gazu ziemnego, w tym 198 złóż zagospodarowanych. Stan bilansowych zasobów wydobywalnych (zasoby geologiczne, wynikające z zatwierdzonej dokumentacji geologicznej, które aktualnymi metodami technologicznymi można wydobyć) tych złóż wynosił 142,6 mld m³.

⁵m.in. w kompleksie ilastym w obrębie utworów dolnego karbonu w strefie wielkopolskiej - rejon monokliny przedsudeckiej oraz miocenijskich zapadliskach przedkarpackich. Za atrakcyjne uznano także akumulacje gazu ziemnego zamkniętego, związane z osadami czerwonego spągowca, występujące głównie strefie NE monokliny przedsudeckiej.

⁶ Raport na zamówienie US EIA wykonany przez Advanced Research Institute

⁷ Pierwszy Raport PIG – PIB „Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (Basen bałtycko – podlasko – lubelski)” - Warszawa, marzec 2012 r.

łącznie 8.850,29 tys. zł, z tego ze środków Ministerstwa Środowiska - 336,23 tys. zł (3,8%) oraz ze środków NFOŚiGW - 8.514,06 tys. zł (96,2%). Ze środków budżetowych sfinansowano ogółem 10 umów, z czego 7 zrealizowanych przez Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy⁸. Pozostałe 3 umowy zrealizowali: Instytut Nafty i Gazu w Krakowie⁹, Politechnika Warszawska¹⁰ oraz 2 osoby występujące jako fizyczne (w tym jedna będącą pracownikiem PIG-PIB¹¹).

Ze środków wydzielonych w NFOŚiGW w tzw. subfunduszu geologicznym sfinansowano 9 umów, z czego 4 zrealizowała Akademia Górniczo – Hutnicza w Krakowie¹², 3 umowy¹³ PIG – PIB i po 1 umowie¹⁴ Uniwersytet Warszawski oraz Instytut Nafty i Gazu w Krakowie.

W zakresie realizacji umów finansowanych z budżetu Departamentu GiKG oraz z tzw. subfunduszu geologicznego nie stwierdzono nieprawidłowości. Umowy w zakresie rzeczowym i merytorycznym zrealizowano w terminach w nich określonych.

Dowód: akta kontroli str. 8887-8922

Dokumentami strategicznymi wykorzystywanymi przez Ministerstwo w zakresie energetyki i gospodarowania zasobami środowiska były projekty pn:

⁸[1] Akumulacja cyfrowej mapy koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego oraz interaktywnej mapy obszarów koncesyjnych przeznaczonych do przetargów na nabycie prawa użytkowania górniczego dla poszukiwania i rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego (umowa nr 8/2007/E); [2] Aktualizacja map koncesyjnych z uwzględnieniem aktualnych granic złoża (umowa nr 38/2007/E); [3] Aktualizacja map koncesyjnych z uwzględnieniem aktualnych granic złoża (25/2008/E); [4] Aktualizacja map koncesyjnych z uwzględnieniem aktualnych granic złoża (11/2009/E); [5] Zadanie polegające na systematycznej aktualizacji map koncesyjnych z uwzględnieniem aktualnych granic złoża (2/2010/E); [6] Wstępna ocena możliwości występowania akumulacji ropy naftowej w łupkach paleozoiku oraz innych łupkach macierzystych w Polsce; [7] Aktualizacja map koncesyjnych z uwzględnieniem aktualnych granic złoża.

⁹ umowa 603/2011/G „Badania tła węglowodorowego w powietrzu glebowym oraz analizy gazu złożowego w celu określenia parametrów pozwalających na podanie genezy potencjalnego występowania gazu ziemnego poza instalacją

¹⁰ umowa 604/2011/G „Badania ekotoksykologiczne na potrzeby oceny ryzyka środowiskowego procesu szczelinowania hydraulicznego

¹¹ umowa nr 32/2010/E „Oddziaływanie na środowisko procesu szczelinowania hydraulicznego stosowanego na potrzeby poszukiwań i eksploatacji gazu łupkowego

¹² [1] „Ocena zagrożeń dla środowiska naturalnego występujących przy poszukiwaniu i rozpoznawaniu oraz podczas eksploatacji złóż węglowodorów (umowa 640/2004); [2] „Systemy naftowe i perspektywy poszukiwawcze utworów staropaleozoicznych polskiego sektora Morza Bałtyckiego” (umowa 182/2005); Opracowanie i wdrożenie metodyki analiz anomalii sejsmicznych w miocenie zapadliska przedkarpaccyjskiego wiążących zależność zapisu sejsmicznego z występowaniem złóż węglowodorów” (umowa 508/2005); [4] „Zasoby prognostyczne, nieodkryty potencjał gazu ziemnego w utworach czerwonego spągowca i wapienia cechsztyńskiego w Polsce” (umowa 562/2005).

¹³ [1] „Opracowanie map geologiczno-strukturalnych paleozoicznego podłoża Karpat i zapadliska przedkarpaccyjskiego i określenie na ich tle prawidłowości rozprzestrzenienia złóż węglowodorów” (umowa 406/2005); [2] „Historia oraz geneza zdarzeń termicznych w basenie polskim o osadowym podłożu – ich znaczenie dla rekonstrukcji procesów powstawania węglowodorów” (umowa 257/2008); [3] „Rozpoznawanie basenów węglowodorowych Polski pod kątem możliwości występowania i zasobów oraz możliwości koncesjonowania poszukiwań niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego – etap I” (umowa 200/2009).

¹⁴ odpowiednio „Rozpoznanie architektury i rozprzestrzenienia górnourajskich budowli organicznych dla określenia czynników warunkujących występowanie mezozoicznych złóż węglowodorów południowo-wschodniej Polski” (629/2005) oraz „Program wspomaganie wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego z krajowych złóż węglowodorów przy zastosowaniu podziemnego zatłaczania CO₂ (umowa 114/2011).

„Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju” (zwana dalej „DSRK”) oraz „Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” (zwana dalej „Strategią BEiŚ”). Dokumenty te odnosiły się do problematyki związanej z gazem łupkowym. Miedzy innymi Strategia BEiŚ wskazywała na potrzebę inicjowania badań rozpoznawczych dla określenia krajowych strategicznych złóż surowców energetycznych, wyszczególniała także działania w zakresie przygotowania i wdrożenia przejrzystej struktury prawno-regulacyjnej w obszarze gazu łupkowego. Jak wyjaśnił Główny Geolog Kraju posługiwanie się przez resort projektami DSRK i Strategii BEiŚ wynikało z braku ich przyjęcia przez Radę Ministrów w przewidzianym czasie.

Dowód: akta kontroli str. 54-55, 750 - 763

W 2012 r. nie osiągnięto poziomu wskazanych w Planie działalności Ministerstwa wskaźników osiągnięcia celów w zakresie: objęcia powierzchni kraju koncesjami wydanymi na gaz ze źródeł niekonwencjonalnych, w tym gaz łupkowy (zamiast planowanych 112.000 km² powierzchni, wydanymi koncesjami objęto 93.138 km²), liczby wydanych koncesji i ich zmian¹⁵ (zamiast planowanych 143 szt. wydano 121 szt.) oraz liczby przedsięwzięć geologicznych (zamiast planowanych 100 szt. osiągnięto 97). Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora Departamentu GiKG, brak osiągnięcia zaplanowanych na rok 2012 wartości mierników związanych z koncesjami na gaz ze źródeł niekonwencjonalnych wynikał m.in. mniejszej od planowanej liczby złożonych wniosków koncesyjnych do organu koncesyjnego, wycofania przez przedsiębiorców części złożonych wniosków oraz wygaśnięcia części koncesji na gaz z formacji łupkowych.

Dowód: akta kontroli str. 727-749

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola wykazała nieterminowe sporządzanie rocznych planów działalności resortu i sprawozdań z ich wykonania oraz przedstawiania z opóźnieniem projektów tych planów Prezesowi Rady Ministrów. Zgodnie z art. 70. ust. 1. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ (zwanej dalej u.o.f.p.), Minister Środowiska zobowiązany był sporządzić do końca listopada każdego roku plany działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej, a z godnie z art. 70. ust 3 tej ustawy w terminie do końca kwietnia każdego roku, sprawozdanie z wykonania planu działalności za rok poprzedni. Według § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania¹⁷, Minister Środowiska zobowiązany był w terminie do dnia 31 października każdego roku, przedstawić Prezesowi Rady Ministrów projekt planu działalności resortu na rok następny. Plany działalności Ministerstwa na 2012 r. i 2013 r. zostały podpisane przez Ministra Środowiska odpowiednio 7 sierpnia 2012 r. (z ponad 8 miesięcznym opóźnieniem) oraz 4 stycznia 2013 r. (z ponad miesięcznym opóźnieniem), a Projekt Planu na 2013 r. został przesłany Prezesowi Rady Ministrów za pismem przewodnim z dnia 3 grudnia 2013 r. (z ponad miesięcznym opóźnieniem). Z kolei sprawozdanie z wykonania Planu działalności Ministerstwa na rok 2011 podpisane zostało przez Ministra Środowiska w dniu 7 sierpnia 2012 r. (tj. z ponad 3 miesięcznym opóźnieniem).

Zastępca Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju w złożonych wyjaśnieniach podał, że nieterminowe sporządzenie Planu działalności Ministerstwa na 2012 r. spowodowane było długotrwałą procedurą analiz i

¹⁵ Dotyczących gazu łupkowego i tzw. „tight gas”.

¹⁶ Dz.U. z 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁷ Dz.U. nr 187, poz. 1254

uzgodnień założeń projektu tego Planu z KPRM oraz trwającym przeszło 4 miesiące (od kwietnia do lipca 2012 r.) procesem nanoszenia przez służby Ministerstwa zaleconych przez KPRM poprawek¹⁸, a także konsultacjami wewnątrzresortowymi zmienionego Planu. Przyczyną opóźnienia sporządzenia Planu działalności Ministerstwa na 2013 r., był długotrwały proces ustalania ostatecznej formy i treści projektu Planu przez służby Ministerstwa (m.in. na podstawie zaleceń Komitetu Audytu). Natomiast powodem nieterminowego sporządzenia tego sprawozdania był przedłużający się okres jego konsultacji w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Duży stopień rozbieżności w określeniu szacunkowej wielkości zasobów wydobywalnych gazu łupkowego w Polsce powoduje, że dane w tym zakresie należy traktować z ostrożnością, jako niesprawdzone hipotezy i prognozy, w oparciu o które wiarygodne przewidywanie jego udziału w krajowym bilansie potrzeb i dostaw gazu ziemnego oraz wpływu na bezpieczeństwo energetyczne Polski, byłoby wysoce ryzykowne, a nawet nieuprawnione. Sporządzone opracowania i raporty będzie można zweryfikować dopiero po wykonaniu szczegółowych badań geologicznych prowadzonych w ramach dotychczas udzielonych koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złóż węglowodorów i interpretacji ich wyników oraz po analizach i obserwacji złóż gazu z łupków po rozpoczęciu ich eksploatacji. Aktualnie zatem w dalszym ciągu pozostają zapisy sporządzonego Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce, według stanu na 31.12.2010 r.¹⁹, zgodnie z którymi *„Wiarygodne wstępne określenie zasobów możliwe będzie dopiero po wykonaniu testów złożowych przewidzianych koncesjami poszukiwawczymi. Bardziej wiarygodne będą natomiast obliczenia zasobów w oparciu o analizy spadków przepływów gazu do otworu (production decline curve) w trakcie co najmniej pierwszych 1-2 lat produkcji na poszczególnych blokach koncesyjnych. Obecnie podawane zasoby przyjmować można jedynie jako spekulatywne i obarczone bardzo dużym zakresem możliwego błędu.”*

NIK zwraca uwagę na niski udział środków publicznych pochodzących z subfunduszu geologicznego w finansowaniu prac związanych z gazem łupkowym. W latach 2007 – 2012 NFOŚiGW na realizację wskazanych przez Ministerstwo umów tzw. węglowodorowych (w tym dotyczących gazu łupkowego) wydatkował 3,7% łącznej wartości umów realizowanych w tym okresie.

1.2.Stan regulacji prawnych odnoszących się do kontrolowanej działalności.

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2011 r. udzielanie koncesji odbywało się w oparciu o prawo geologiczne i górnicze z 1994 r., które w działalności gospodarczej wymagającej koncesji w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin oraz wydobywania kopalin ze złóż nie wyróżniało węglowodorów²⁰. Kwestia ta została uwzględniona (bez odniesienia do złóż węglowodorów niekonwencjonalnych) w nowej ustawie prawo

¹⁸ Wskazanych w piśmie skierowanym m.in. do Ministra Środowiska z dnia 3 kwietnia 2012 r.

¹⁹ Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce, według stanu na 31.12.2010 r.; PIG – PIB; Warszawa 2011r.

²⁰ Poza tym, że koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie gazu ziemnego, ropy naftowej i jej pochodnych, węgla brunatnego i kamiennego oraz metanu z węgla kamiennego udziela minister właściwy do spraw środowiska i że udzielanie koncesji na wydobywanie tych kopalin wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki.

geologiczne i górnicze uchwalonej w czerwcu 2011 r. (obowiązującej od dnia 1 stycznia 2012 r.). Do dnia zakończenia kontroli nie wydano jeszcze wszystkich przepisów wykonawczych do nowego prawa geologicznego i górniczego²¹. W obowiązującym w badanym okresie prawie geologicznym i górnicznym nie w pełni dokonano implementacji Dyrektywy 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (dyrektywy węglowodorowej)²², co jest przedmiotem wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowania Komisji Europejskiej i skierowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. Nie sfinalizowane zostały jeszcze prace nad uregulowaniami prawnymi odnoszącymi się do opodatkowania i innych obciążeń finansowych sektora wydobywczego węglowodorów, w tym gazu z łupków.

Dowód: akta kontroli str. 34-41, 790-791, 793-802, 803-834, 873-876, 988 – 1013, 1202-1206

Ministerstwo w badanym okresie dokonywało identyfikacji i analiz braków i nieścisłości przepisów prawa odnoszących się do kontrolowanej działalności oraz podejmowało (np. w drodze przygotowywania, opiniowania projektów prawa w obszarze węglowodorów) działania w celu zmian istniejących lub wprowadzenia nowych uregulowań prawnych. Przykładowo wypowiadając się²³ w sprawie projektu ustawy (z lutego 2013 r.) o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych ustaw, a także analizy skuteczności stosowania art. 15 i 29 ustawy p.g.g. z 2011 r. (dotyczących odpowiednio przypadków żądania pierwszeństwa ustanowienia użytkownika górniczego i odmowy udzielenia koncesji) zwrócono uwagę m.in. na konieczność wprowadzenia rozwiązań zabezpieczających Skarb Państwa przed skutkami niewywiązywania się koncesjonariuszy z zobowiązań koncesyjnych i przekazywania praw z tytułu koncesji, w tym podmiotom nie dającym rękąmi wydobywania gazu w sposób bezpieczny dla społeczeństwa, środowiska naturalnego i gospodarki.

Dowód: akta kontroli str. 855-864, 879-912, 977-981, 982-987, 1014-1023

Wynikiem dokonania przez Ministerstwo analiz istniejącego stanu prawnego było sporządzenie projektu (z lutego 2013 r.) zmiany ustawy p.g.g. z 2011 r. Proponowane zmiany ustawy obejmowały m.in. rozszerzenie katalogu przesłanek do cofnięcia lub ograniczenia koncesji; ograniczenie możliwości przenoszenia praw do koncesji w drodze sukcesji generalnej, na podstawie k.c., k.s.h. oraz ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze²⁴; wprowadzenie rozwiązań zapobiegających blokowaniu koncesji; skrócenie czasu trwania fazy rozpoznawania złoża; wprowadzenie kryterium kwalifikacyjnego umożliwiającego odmowę dopuszczenia przedsiębiorcy do uzyskania koncesji ze względu na bezpieczeństwo krajowe (z uwagi na zależność od podmiotu kontrolującego z państwa trzeciego); uzupełnienie i rozwinięcie przepisów dotyczących bieżącego przekazywania służbie geologicznej informacji geologicznej (wprowadzenie w koncesji harmonogramu przekazywania danych i próbek geologicznych); połączenie

²¹ M.in. w związku z delegacją art. 120 ust. 1 skierowaną do właściwego ministra do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw pracy, spraw wewnętrznych oraz środowiska, zobowiązującą do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań prowadzenia ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych, w zakresie określonym tym przepisem.

²² Dziennik Urzędowy Wspólnot europejskich z 30 czerwca 1994 r. – L164/3

²³ Odpowiedź Ministerstwa na przedstawioną przez KPRM na spotkaniu w dniu 5 lipca 2012 r. prezentację „Projekt systemu regulacji dla wydobywania gazu ze złóż niekonwencjonalnych”.

²⁴ Dz.U. z 2012, Nr 1112 ze zm.

dotychczasowej koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów z koncesją na wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono przeciągające się prace nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego, w szczególności Ministerstwo:

- odstąpiło od zapowiadanej na czerwiec 2012 r., publicznej prezentacji przygotowanego przez resort projektu ustawy Prawo o wydobywaniu węglowodorów, ich opodatkowaniu i Funduszu Węglowodorowym z dnia 5 czerwca 2012 r. - jako kompleksowej regulacji obszaru węglowodorów (zwanej dalej „ustawą węglowodorową”) oraz utajniło ten projekt poprzez nadanie mu klauzuli poufności, co spotkało się z dezaprobatą przedsiębiorców oczekujących szybkich i jasnych rozwiązań w tym zakresie ze strony państwa;

- zaniechało dalszego procedowania projektu ustawy węglowodorowej, na rzecz sporządzenia projektu zmiany ustawy p.g.g. z 2011 r., którego przygotowanie przebiega z opóźnieniem w stosunku do planowego na III kw. 2012 r. terminu jego przyjęcia przez Radę Ministrów. Dodatkowo projekt zmiany ustawy p.g.g. z 2011 r. w przeciwieństwie do zaniechanej ustawy węglowodorowej nie obejmuje kwestii opodatkowania wydobywania węglowodorów.

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu - Głównego Geologa Kraju na zaniechanie upublicznienia i dalszego procedowania projektu ustawy węglowodorowej wpłynął brak osiągnięcia na szczeblu rządowym wiążącego kompromisu co do kluczowych kwestii dotyczących przedstawionego przez Ministerstwo projektu, zamiar zabezpieczenia przed przedwczesnym upublicznieniem rozwiązań mających istotny wpływ na prawa i obowiązki obecnych i przyszłych koncesjonariuszy, potrzeba przygotowania dopracowanej wersji rozwiązań systemowych uzgodnionych również na szczeblu politycznym. Procedowane obecnie zmiany ustawy p.g.g. z 2011 r. (ujęte w projekcie zmiany tej ustawy z lutego 2013 r.) zawierają regulacje stanowiące odpowiedź na zidentyfikowane obszary braków i mankamentów prawa, związane są ze zmianą polityki koncesyjnej (m.in. w kierunku odformalizowania procedury wydawania koncesji i liberalizacji działalności poszukiwawczej), stanowią realizację przyjętej najnowszej wersji projektu Strategii BEiŚ w zakresie przygotowania i wdrożenia przejrzystej struktury prawno-regulacyjnej w obszarze wydobywania gazu łupkowego. Przygotowywany projekt zmiany ustawy p.g.g. z 2011 r. stanowi konkretyzację założeń długoterminowej polityki w obszarze węglowodorów. Według Podsekretarza Stanu - Głównego Geologa Kraju brak wprowadzenia do projektu zmiany ustawy P.g.g. z 2011 r. rozwiązań w zakresie opodatkowania gazu łupkowego wynikał z właściwości Ministra Finansów (działu finansów publicznych) w kwestiach podatkowych. Projekt ustawy w tym zakresie (o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw) przesłany został w lutym 2013 r. z Ministerstwa Finansów do Ministerstwa Środowiska celem uzgodnienia.

Dowód: akta kontroli str. 837-872, 879-912, 1024- 1069

W pracach nad nowelizacją ustawy p.g.g. z 2011 r., wskazane byłoby uwzględnienie jeszcze kwestii jednoznacznego zobowiązania przedsiębiorców do ustalania tzw. „zerowego stanu środowiska” (w tym rodzaju, zakresu, sposobu wykonania dokładnie określonych badań i pomiarów) przed przystąpieniem przez nich do realizacji prac geologicznych (w szczególności otworów wiertniczych i szczelinowania hydraulicznego) ujętych w koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie węglowodorów, w tym gazu łupkowego. Rozwiązanie takie

umożliwiało by wiarygodne odniesienie się do ewentualnych zmian w środowisku spowodowanych taką działalnością oraz zarzutów o szkodliwości oddziaływania prowadzonych prac. Dokonywanie badań i pomiarów zerowego stanu środowiska a także, jak czynią to z własnej inicjatywy niektórzy przedsiębiorcy również w trakcie i po przeprowadzeniu robot geologicznych, sprzyja także akceptacji społecznej dla poszukiwania i rozpoznawania w Polsce węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych.

Podsekretarz Stanu - Główny Geolog Kraju, podał, że brak wprowadzenia obowiązku prawnego ustalania tzw. „zerowego stanu środowiska” dla obszaru objętego koncesją na rozpoznawanie złóż i wydobywania gazu łupkowego spowodowany był istnieniem przepisów dotyczących oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁵). Zauważyć przy tym jednak należy, iż cytowany w wyjaśnieniach art. 66 ust. 1 pkt. 2 tej ustawy stanowi jedynie, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać cyt. *„opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”*.

Dowód: akta kontroli str. - 855-872, 879-975, 1026-1069

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania zmierzające do ustalenia wielkości zasobów złóż gazu łupkowego w Polsce oraz przebieg prac nad regulacjami prawnymi związanymi z wydobywaniem gazu łupkowego.

2. Wykonywanie przez Ministra Środowiska zadań organu koncesyjnego w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego.

2.1. Udzielanie koncesji.

Według stanu na dzień 31.12.2012 r. udzielono ogółem 483 koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów, w tym 249 koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie i/lub wydobywanie złóż gazu ziemnego, z tego 113 koncesji²⁶ na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego, w szczególności gazu z łupków, przy czym 24 koncesje wydane zostały tylko na poszukiwanie złóż gazu niekonwencjonalnego i 89 na poszukiwanie i rozpoznawanie jego złóż. Wskazane wyżej 249 koncesji obejmowało łączny obszar

Opis stanu
faktycznego

²⁵ Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.

²⁶ W liczbie tej uwzględniono: [1] 4 koncesje (31/2008/p i 57/2009/p posiadane przez ExxonMobil Exploration and Production Poland sp. z o.o., 64/2008/p posiadaną przez ExxonMobil Exploration and Production Poland sp. z o.o. Energia Zamość sp. j. oraz 44/2009/p posiadaną przez Lane Resources Poland sp. z o.o.), które według stanu na dzień 31.12.2012 r. formalnie pozostawały w obrocie prawnym, ale w stosunku do których w 2012 r. doszło do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się koncesji, [2] koncesję 42/98/p wydaną na rzecz PGNiG S.A. w dniu 10.07.1998 r., zmienioną decyzją DGKw-4770-249/52405/12/BG z dnia 27.12.2012 r., w której zakres prac został ustalony w oparciu o projekt prac geologicznych zakładający poszukiwania akumulacji typu shale gas (prace będą prowadzone w utworach karbonu i permu).

o powierzchni 183,7 tys. km², w tym 113 koncesji odnoszących się do niekonwencjonalnych złóż gazu obszar o powierzchni 96,9 tys. km², co stanowiło odpowiednio: 56,9 % i 30,0 % terytorium Polski (obszar lądowy, morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne).

Dowód: akta kontroli str. 2001-2035, 6209-6223, 7695-7720

W okresie objętym kontrolą działalność poszukiwawczo-rozpoznawcza gazu niekonwencjonalnego, w tym łupkowego prowadzona była w oparciu o 13 koncesji udzielonych przed rokiem 2007, wydanych na rzecz dwóch przedsiębiorców: Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. (6 koncesji) oraz Przedsiębiorstwa Poszukiwań i Eksploatacji Złóż Ropy i Gazu „Petrobaltic” sp. z o.o., obecnie Lotos Petrobaltic S.A. (7 koncesji) oraz 10 koncesji wydanych w 2007 r., 7 koncesji wydanych w 2008 r., 30 koncesji wydanych w 2009 r., 25 koncesji wydanych w 2010 r., 24 koncesji wydanych w 2011 r. oraz 4 koncesji wydanych w 2012 r. Do końca 2012 r. nie rozpatrzono 3 wniosków z 2012 r. Według stanu na dzień 1.01.2013 r.²⁷, udzielone 113 koncesji należało do 33 przedsiębiorców, wchodzących w skład 19 grup kapitałowych.

Dowód: akta kontroli str. 2001-2216, 6225-6227

W okresie objętym kontrolą, odmową udzielenia koncesji²⁸ zakończyło się jedno postępowanie. Przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosku koncesyjnego był fakt, że rejon, którego ten wniosek dotyczył, został już wcześniej objęty inną koncesją.

Dowód: akta kontroli str. 6231-6286

Według stanu na koniec 2012 r. zmianami objęto łącznie 76 udzielonych koncesji, w przypadku jednej koncesji²⁹, były to zmiany sześciokrotne, a 44 koncesji jednokrotne. Terminy ważności 23 udzielonych koncesji upływają w 2013 r., 48 koncesji - w 2014 r., 23 - w 2015 r., 16 - w 2016 r. i 2 - w 2017 r. W przypadku jednej koncesji³⁰ termin jej ważności upłynie w dniu 30.04.2021 r.

Dowód: akta kontroli str. 6209-6223

2.1.1. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia/zmiany koncesji.

Opis stanu faktycznego

1. Żaden wniosek o udzielenie koncesji nie został rozpatrzony w podstawowym 30 dniowym terminie załatwienia sprawy, określonym w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Średni czas przeprowadzonych w badanym okresie 100 postępowań koncesyjnych wyniósł 132 dni³¹, przy czym 25 wniosków o udzielenie koncesji zostało załatwionych w czasie poniżej 100 dni, 45 wniosków w przedziale od 100 do 200 dni, 17 wniosków od 200 do 300 dni, a czas załatwienia 13 wniosków przekroczył 300 dni. Z kolei średni czas postępowań w sprawie zmiany koncesji wyniósł 95 dni, przy czym 66 wniosków zostało załatwionych w czasie poniżej 100 dni, 38 w przedziale czasowym od 100 do 200 dni, a czas załatwienia 22 wniosków przekroczył 200 dni. Najkrótszy czas

²⁷ Ministerstwo Środowiska sporządza zestawienia podmiotów posiadających koncesje według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca.

²⁸ Decyzja DGiKGe-477-2/6020/08/ASz z dnia 13.10.2008 r.

²⁹ O numerze 30/2007/p.

³⁰ Koncesja nr 5/2009/p „Wejherowo”, wydana na rzecz PGNiG S.A.

³¹ Licząc od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, łącznie z tym dniem.

załatwiania sprawy o udzielenie koncesji wyniósł 36 dni, natomiast trzy najdłużej trwające postępowania prowadzone były przez 767 dni, 867 dni i 921 dni. Spowodowane to było uznaniem przez organ koncesyjny planowanych prac za mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 i w związku z tym koniecznością przeprowadzenia czasochłonnych procedur środowiskowych.

Dowód: akta kontroli str. 2001-3393, 3381-3393, 3231-3235, 5685-5927, 6079,7695-7719, 8075-8091

2. Połowa (50 ze 100) złożonych do organu koncesyjnego wniosków o udzielenie koncesji (zakończonych jej udzieleniem) zawierała podpis osoby reprezentującej wnioskodawcę tylko na pierwszej stronie wniosku, zamiast zgodnie z przepisami k.p.a. na ostatniej jego stronie, jako oświadczenie woli wnioskodawcy. Organ koncesyjny załatwiał takie wnioski bez uwag i wzywania wnioskodawców do usunięcia braków w tym zakresie.

Dowód: akta kontroli str. 4247-5103, 1509 -1552, 6113 - 6125

3. Przedsiębiorcy, jako dowody na określenie środków jakimi dysponują dla zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem koncesyjnym, przedkładali organowi koncesyjnemu: [1] własne oświadczenia o zapewnieniu przez spółkę wiodącą niezbędnych środków na realizację koncesji, [2] wytworzone przez spółki wiodące (głównie podmioty zagraniczne) dokumenty takie jak: oświadczenia o zamiarze finansowania (bez wskazania jego wysokości) działalności objętej wnioskiem, listy intencyjne, deklaracje wsparcia, opisy możliwości finansowych i sprawozdania finansowe grup kapitałowych, w skład których wchodził wnioskodawca, [3] opinie bankowe, instytucji finansowych o spółce wiodącej. Dokumenty te nie obrazowały spełnienia ustawowego wymogu na określenie środków dla zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem koncesyjnym.

Dowód: akta kontroli str. 4441-4501, 6103-6125, 7721-8073

W postępowaniu koncesyjnym³² (zakończonym udzieleniem koncesji) prowadzonym z wniosku jednego z przedsiębiorców, organ koncesyjny nie ustosunkował się w żaden sposób do uwag dwóch organów współdziałających w procesie koncesyjnym (wójtowie gmin), co do wiarygodności ekonomicznej tego przedsiębiorcy. Wskazali oni bowiem, że udokumentowana wielkość kapitału zakładowego wnioskodawcy (5.000 zł), „niezbyt” odpowiada jego deklaracji o posiadaniu odpowiednich środków technicznych i finansowych dla realizacji koncesji i ewentualnej zapłaty odszkodowań, jako że we wniosku podano, iż skutkiem zamierzonych prac geologicznych mogą być „znaczące naruszenia powierzchni gruntu”. W 4 postępowaniach koncesyjnych (zakończonych udzieleniem koncesji) prowadzonych z wniosku innego z przedsiębiorców, wnioskodawca celem potwierdzenia posiadania środków niezbędnych do prowadzenia działalności objętej wnioskami, przedstawił ogólną, skierowaną „do wszystkich zainteresowanych” deklarację podmiotu zamierzającego z nim współpracować oraz zawarte z tym podmiotem porozumienie o finansowaniu działalności objętej wnioskami, które dotyczyło tylko dwóch z czterech obszarów koncesyjnych o które się ubiegał.

Określenia środków, jakimi dysponuje przedsiębiorca ubiegający się o koncesję w celu prawidłowego wykonywania działalności, nie spełniały także wnioski

³² Dot. koncesji poszukiwawczej na części dwóch bloków koncesyjnych w obszarze „Opole”

o zmianę koncesji dotyczące 10³³ z 30 poddanych analizie postępowań koncesyjnych.

Dowód: akta kontroli str. 3287-3302, 4441-4501, 7813-7817

Żadna z koncesji wydanych w okresie objętym kontrolą na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego oraz decyzji o zmianie koncesji, nie zawierała w uzasadnieniu faktycznym odniesienia się organu koncesyjnego do oceny potencjału ekonomicznego wnioskodawcy, w kontekście możliwości zrealizowania przez niego działalności objętej wnioskiem koncesyjnym, co było działaniem nierzetelnym, bowiem naruszało postanowienia art. 107 § 3 k.p.a. w zakresie uzasadnienia faktycznego decyzji.

Dowód: akta kontroli str. 2001-3393, 7695-7720

4. W aktach 16³⁴ przeprowadzonych postępowań koncesyjnych oraz 5 postępowań o zmianę koncesji (dotyczących łącznie dwóch przedsiębiorców), brakowało pełnomocnictw do reprezentowania w nich wnioskodawcy. Dodatkowo w przypadku jednego przedsiębiorcy koncesje i decyzje o ich zmianach nie zostały doręczone bezpośrednio stronie, ale osobie wymienionej w piśmie Prezesa Spółki z imienia i nazwiska (bez wskazania jej stanowiska, funkcji, związku z wnioskodawcą) do kontaktów z organem koncesyjnym.

Dowód: akta kontroli str. 2593-2637, 4323-4327 6105, 6157-6159, 6161-6205

5. W 10³⁵ (z 30) poddanych analizie postępowań koncesyjnych organ koncesyjny nie umożliwił stronie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Ciążący na organie koncesyjnym obowiązek informacyjny nie został spełniony także w odniesieniu do 9³⁶ (z 30) postępowań w sprawie zmiany koncesji. W 21³⁷ (z 30) postępowaniach koncesyjnych nie poinformowano strony o niezalutwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu zalutwienia sprawy. W 3 z 9 przypadków³⁸, w których organ koncesyjny zrealizował ten obowiązek, zalutwienie sprawy nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego stronie w zawiadomieniu. Ciążący na organie koncesyjnym obowiązek informacyjny nie został spełniony także w odniesieniu do 14 postępowań³⁹ w sprawie zmiany analizowanych 30 koncesji. W 6 postępowaniach w sprawie zmiany koncesji⁴⁰, w których organ koncesyjny zrealizował ten obowiązek, zalutwienie sprawy nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego stronie w zawiadomieniu.

Dowód: akta kontroli str. 8126 8137-8191, 8193-8231, 8871-8873

6. W 3 (ze 100) koncesjach⁴¹ udzielonych w badanym okresie organ koncesyjny bezpodstawnie ustalił, że zapłata opłaty koncesyjnej nastąpi w dwóch ratach, jednej płatnej w terminie 14 dni od dnia otrzymania koncesji oraz drugiej - po roku od daty

³³ Np. koncesje o numerach: 76/2009/p, 30/2007/p, 77/2009/p, 15/2009/p, 17/2009/p, 14/2009/p.

³⁴ Zakończonych wydaniem koncesji o numerach: 72/2009/p, 40/2009/p, 1/2011/p, 7/2011/p, 4/2009/p, 3/2009/p, 14/2009/p, 15/2009/p, 16/2009/p, 17/2009/p oraz 18/2009/p.

³⁵ Zakończonych wydaniem m.in. koncesji o numerach: 30/2007/p, 15/2009/p, 17/2009/p, 14/2009/p.

³⁶ Dotyczących m.in. koncesji o numerach: od 14/2009/p do 18/2009/p, 30/2008/p, 23/2011/p.

³⁷ Zakończonych wydaniem m.in. koncesji o numerach: 30/2007/p, 30/2008/p, 76/2009/p, 7/2010/p, 22/2011/p.

³⁸ Dotyczących postępowań zakończonych wydaniem koncesji o numerach: 7/2012/p, 18/2010/p i 1/2011/p.

³⁹ Dotyczących m.in. koncesji o numerach: 26/2007/p, 30/2007/p (cztery postępowania), od 14/2009/p do 18/2009/p, 36/2009/p (dwa postępowania).

⁴⁰ Dotyczących m.in. koncesji o numerach: 30/2008/p, 68/2009/p, 11/2011/p, 23/2011/p.

⁴¹ Koncesje o numerach: 29/2008/p, 30/2008/p, 31/2008/p.

wydania koncesji. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy p.g.g. z 1994 r. w związku z art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej⁴² termin zapłaty opłaty koncesyjnej powinien zostać wyznaczony jednolicie i wynosić 14 dni od dnia udzielenia koncesji⁴³. W 4 koncesjach⁴⁴ oraz w 11 decyzjach o zmianach koncesji⁴⁵ organ koncesyjny wskazał niewłaściwy termin płatności opłaty koncesyjnej, tj. 14 dni od dnia otrzymania koncesji (decyzji o zmianie koncesji), zamiast - zgodnie z art. 133 ust. 4 ustawy p.g.g. z 2011 r. - od dnia, w którym koncesja (decyzja o zmianie koncesji) stała się ostateczna.

Dowód: akta kontroli str. 1534-1552, 2295-2303, 2311-2368, 2409-2412, 2419-2422, 2441-2444, 2519-2523, 2703-2711, 3157-3161, 3251-3256, 3271-3276, 3369-3393, 6080, 6127, 7695-770

Ustalone
nieprawidłowości

Przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie koncesji:

1. Organ koncesyjny nie dotrzymywał ustawowych terminów załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 35 § 1 i § 3 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Z-ca Dyrektora DGiKG wyjaśniając w sprawie przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów załatwiania wniosków o udzielenie koncesji wskazał na dużą liczbę wpływających wniosków, niedobory kadrowe oraz skomplikowany charakter spraw o udzielenie koncesji.

2. Ministerstwo przyjmowało niewłaściwie podpisane wnioski przedsiębiorców o udzielenie koncesji, gdyż zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a., podpis przedsiębiorcy na wniosku o udzielenie koncesji powinien znajdować się na ostatniej stronie wniosku tak, by obejmował całe oświadczenie woli wnioskodawcy. W ocenie NIK, akceptowanie wniosków o udzielenie koncesji podpisanych wyłącznie na pierwszej stronie, było działaniem nierzetelnym i nie pozwalało na wiarygodne ustalenie, czy także dalsze istotne elementy wniosku, są oświadczeniem woli złożonym przez upoważnione do tego osoby. Z wyjaśnień byłych pracowników DGiKG zajmujących się załatwianiem wniosków wynikało, iż w Departamencie tym przyjęto praktykę, że wniosek podpisany wyłącznie na pierwszej stronie, spełnia wymagania formalne w zakresie podpisu wniosku.

3. Organ koncesyjny przyjmował dokumenty dotyczące wiarygodności ekonomicznej wnioskodawców nie pozwalające na obiektywne ich zweryfikowanie (nie dotyczące bezpośrednio wnioskodawców, nie obejmujące wszystkich obszarów wnioskowanej działalności, deklarujące jedynie zamiar finansowania spółki wiodącej) dla zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem. Było to niezgodne z art. 18 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy p.g.g. z 1994 r., według , którego wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać określenie środków, jakimi dysponuje podmiot ubiegający się o koncesję w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem. Zgodnie z art. 16 ust. 5a ww. ustawy wymóg ten dotyczył również wniosków o zmianę koncesji. Według art. 18 ust. 2 dane potwierdzające spełnienie przedmiotowego wymogu należy

⁴² Ustawa z dnia 29.08.1997 r. (Dz. U. z 2012, poz. 749 ze zm.).

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2010 r., sygn. akt VI Sa/Wa 2219/09, opubl. SIP LEX nr 759702.

⁴⁴ O numerach 6/2012/p, 7/2012/p, 17/2012/p 30/2012/p

⁴⁵ M.in. o numerach: DGKw-4770-65/21071/12/AC, DGKw-4770-64/22942/12/AC, DGKw-4770-34/18621/12/MK, DGKw-4770-232/43276/12/AC, DGKw-4770-234/43278/12/AC.

uzupełnić dowodami ich istnienia. Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W świetle art. 80 k.p.a. przedkładane przez stronę dowody podlegają ocenie organu administracyjnego (zasada swobodnej oceny dowodów). Wyniki oceny dowodów powinny znaleźć wyraz w uzasadnieniu faktycznym koncesji lub decyzji o zmianie koncesji (art. 107 § 3 k.p.a.).

4. Organ koncesyjny nie przestrzegał ustalonych przepisami prawa zasad dotyczących reprezentacji strony w postępowaniu administracyjnym, co naruszało art. 33 § 2 i 3 k.p.a., zgodnie, z którym jeżeli strona działa w postępowaniu administracyjnym przez pełnomocnika, pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu, a pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Według wyjaśnień byłych pracowników DGiKG prowadzących postępowania w sprawach udzielenia/zmiany koncesji, przyjętą praktyką było akceptowanie jednego pełnomocnictwa do kilku postępowań.

Dowód: akta kontroli str. 6111-6113, 6127

5. Organ koncesyjny nie wykonywał obowiązków informacyjnych wobec stron postępowania, wynikających z art. 10 i 36 k.p.a., czym naruszył prawo i działał nierzetelnie. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. przed wydaniem decyzji organ koncesyjny powinien umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Według art. 36 k.p.a. obowiązkiem organu koncesyjnego jest powiadomienie strony o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu jej złażenia. Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora DGiKG, przyczynami nie poinformowania strony o niezłażeniu sprawy w terminie były braki kadrowe w Wydziale Węglowodorów oraz ogromna ilość spraw prowadzonych przez poszczególnych pracowników, które powodowały trudności w kontrolowaniu wpływających terminów poszczególnych spraw.

6. Organ koncesyjny nielegalnie rozkładał przedsiębiorcom na raty zapłatę opłat koncesyjnych oraz nierzetelnie określał terminy wnoszenia tych opłat. Wyjaśniający w tej sprawie były pracownik DGiKG podał, że rozkładanie na raty opłaty koncesyjnej występowało w praktyce organu koncesyjnego, jednakże w pewnym momencie jej zaniechano. NIK nie podziela wyjaśnień Z-cy Dyrektora DGiKG, który wskazał, że w świetle przepisów ustawy p.g.g. z 1994 r. organ koncesyjny mógł określić sposób płatności w ratach i wskazać terminy ich płatności. Ponadto wyjaśniający podał, że niewłaściwe określenie terminu zapłaty koncesyjnej było wynikiem błędu organu koncesyjnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK:

- długotrwałość prowadzonych postępowań o udzielenie lub zmianę koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie węglowodorów niekonwencjonalnych, rozciąga w czasie możliwość podjęcia przez przedsiębiorców takiej działalności i może być okolicznością negatywnie wpływającą na rozwój sektora paliwowo-energetycznego kraju,

- takie samo traktowanie przez pracowników Ministerstwa Środowiska wniosków o udzielenie koncesji podpisanych tylko na pierwszej stronie, jak i podpisanych na

końcu może być uznane za przejaw dowolności postępowania, polegającej na równym traktowaniu różnych stanów faktycznych,

- stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w działalności organu koncesyjnego w zakresie udzielania i dokonywania zmian koncesji, wskazują na słabość kontroli wewnętrznej nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, co może sprzyjać możliwości występowania w tym obszarze mechanizmów korupcyjnych⁴⁶.

2.1.2. Postępowania w zakresie przenoszenia koncesji na rzecz innego podmiotu.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2007-2012 organ koncesyjny przeprowadził 28 postępowań, a w 2013 r. do dnia zakończenia kontroli 6 (z wniosków złożonych w 2012 r.) w wyniku, których za zgodą dotychczasowych koncesjonariuszy przeniósł w drodze decyzji wydane wcześniej na ich rzecz koncesje, na inne podmioty gospodarcze spełniające w ocenie organu koncesyjnego warunki wymagane art. 26 a ustawy p.g.g. z 1994 r. oraz art. 36 ustawy p.g.g. z 2011 r. Przeprowadzone postępowania (trwające od kilku do 99 dni) dotyczyły łącznie przeniesienia 29 koncesji (niektórych dwukrotnie) na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego. W badanym okresie nie wydano żadnej decyzji odmawiającej przeniesienia koncesji.

Dowód: akta kontroli str. 5106-5553

2. Ministerstwo w pracach nad projektem zmiany ustawy p.p.g. z 2011 r. dostrzegło także potrzebę wprowadzenia ustawowych zapisów zabraniających przechodzenia koncesji, na podmioty powstałe w wyniku podziału albo łączenia się z innymi podmiotami (na podstawie art. 494 § 2, art. 531 § 2 oraz art. 553 § 2 Kodeksu spółek handlowych), lub w wyniku nabycia przedsiębiorstwa upadłego (na podstawie art. 317 ustawy z dnia 23 lutego – Prawo upadłościowe i naprawcze⁴⁷), albo w wyniku nabycia przedsiębiorstwa (na podstawie art. 55 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁸). Zmiany w tym kierunku należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w kontekście, iż przeprowadzona przez NIK analiza wszystkich 113 udzielonych koncesji wykazała, że żadna z nich nie zawierała zapisów na taką okoliczność.

Dowód: akta kontroli str. 2001-3393, 7695-7720

3. W żadnej z 34 wydanych decyzji o przeniesieniu koncesji Minister Środowiska nie odniósł się do normatywnych przesłanek przeniesienia koncesji, określonych w art. 26a ust. 1 ustawy p.g.g. z 1994 r. oraz art. 36 ust. 1 ustawy p.g.g. z 2011 r., tj. nie wskazał, że przeniesieniu koncesji nie sprzeciwia się interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, a w decyzjach nie wyjaśniono, jakie przesłanki przemawiają za przyjęciem takiego stanowiska. Dokonane w toku kontroli szczegółowe badanie akt spraw o przeniesienie koncesji wykazało, że nie ma w nich żadnych dokumentów (notatek, analiz, protokołów itd.) potwierdzających

⁴⁶ NIK definiuje mechanizmy korupcyjne jako nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych powodujących lub zwiększających ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych albo utrudniających ich wykrycie. Ustalenie, że w działalności kontrolowanej instytucji występują mechanizmy korupcyjne oznacza także istnienie ryzyka wystąpienia korupcji.

⁴⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.

⁴⁸ Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.

przeprowadzenie przez organ koncesyjny czynności dowodowych w przedmiotowym zakresie.

4. W 4⁴⁹ z 34 postępowań dotyczących przeniesienia koncesji, do złożonych wniosków w tej sprawie nie zostały dołączone żadne dowody na potwierdzenie wymogu wynikającej z prawa geologicznego i górniczego, że podmiot, na który ma być przeniesiona koncesja, jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności.

Dowód: akta kontroli str. 1469,1503 -1591, 5413, 5419, 5449, 5475, 5547-5553

5. W 20⁵⁰ z 34 postępowań w sprawie przeniesienia koncesji, mimo że czas załatwiania sprawy przekroczył terminy wskazane w art. 35 § 3 k.p.a. (cztery postępowania trwały po 99 dni⁵¹), organ koncesyjny nie wypełnił wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. obowiązku, powiadomienia strony o niezakończonym w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej załatwienia. W jednym z postępowań⁵² organ koncesyjny zrealizował wprawdzie wskazany powyżej obowiązek, ale nie dotrzymał terminu określonego w powiadomieniu, wydając decyzję po jego upływie bez powiadomienia strony o niezakończonym w terminie.

Dowód: akta kontroli str. 5547-5553

6. W 25⁵³ z 34 postępowań, organ koncesyjny nie zrealizował wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., obowiązku zapewnienia stronom postępowania, możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Dowód: akta kontroli str. 5547-5553

Ustalone
nieprawidłowości

1. W postępowaniach administracyjnych o przeniesienie koncesji nie było dowodów, że przeniesieniu temu nie sprzeciwia się interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin (art. 26 a ust. 1 ustawy p.g.g. z 1994 r.), a w wydanych decyzjach w tych sprawach brakowało uzasadnień w tym zakresie. Brak takich dowodów w aktach spraw dotyczących przeniesienia koncesji naruszał zasadę praworządności prowadzenia postępowania administracyjnego określoną w art. 7 k.p.a. (poprzez podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego).

2. W 4 przypadkach, w aktach sprawy nie było żadnego dowodu na potwierdzenie, że podmiot na którego rzecz koncesja została przeniesiona, spełnia wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności, do czego obligował przepis art. 26 a ust.1 pkt. 3 ustawy p.g.g. z 1994 r.

⁴⁹ Pierwsze postępowania w sprawie przeniesienia koncesji o numerach: 63/2008/p, 64/2008/p, 9/2009/p oraz 51/2009/p.

⁵⁰ Postępowania w sprawie przeniesienia koncesji m.in. o numerach: 24/2007/p, 29/2008/p, 2/2009/p, 9/2010/p, 30/2011/p, 17/2012/p.

⁵¹ Licząc od dnia wniosku do wydania decyzji, łącznie z tym dniem, sprawy o przeniesienie koncesji 39/2009/p (drugie postępowanie w sprawie przeniesienia koncesji), 8/2009/p, 7/2012/p, 17/2012/p.

⁵² Postępowanie w sprawie przeniesienia koncesji nr 44/2010/p.

⁵³ 24/2007/p, 25/2007/p, 26/2007/p, 27/2007/p, 28/2007/p, 29/2008/p, 30/2008/p 31/2008/p, 63/2008/p (pierwsze postępowanie w sprawie przeniesienia koncesji), 64/2008/p (oba postępowania w sprawie przeniesienia koncesji), 66/2008/p, 2/2009/p, 9/2009/p (oba postępowania w sprawie przeniesienia koncesji), 33/2009/p, 39/2009/p (pierwsze postępowanie w sprawie przeniesienia koncesji), 51/2009/p (pierwsze postępowanie w sprawie przeniesienia koncesji), 71/2009/p, 23/2010/p, 44/2010/p, 11/2011/p, 22/2011/p, 23/2011/p, 24/2011/p.

3. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych organ koncesyjny nie informował wnioskodawców o niezafatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej zafatwienia, a także nie zapewniał stronom postępowania, możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, czym naruszył przepis art. 10 i 36 k.p.a.

2.2. Zawieranie umów na ustanowienie użytkowania górniczego.

Opis stanu faktycznego

W latach 2007-2012 Ministerstwo Środowiska, zgodnie z przepisami prawa w odniesieniu do wszystkich koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego zawarło umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego w trybie bezprzetargowym.

Dowód: akta kontroli str. 3395-4411

Ustalenie obszarów bezprzetargowych nastąpiło w oparciu o wykonaną w 2005 r. przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy ekspertyzę obszarów perspektywicznych i nieperspektywicznych dla potrzeb poszukiwania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. W związku ze wzmożonym przez przedsiębiorców (od 2009 r.) zainteresowaniem uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu łupkowego Ministerstwo rozważało możliwość ustanowienia obszarów wcześniej uznanych za bezprzetargowe - obszarami przetargowymi, jednakże jak wyjaśniono w toku kontroli, z uwagi na spór pomiędzy Polską a Komisją Europejską w zakresie implementacji Dyrektywy 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów, możliwość organizowania przetargów na ustanowienie użytkowania górniczego była zablokowana.

Dowód: akta kontroli str. 3395-4411, 4171-4173, 6057-6067, 6207-6209

Wysokość wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego ustalana była w oparciu o pisemne „Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego” zaakceptowane przez Głównego Geologa Kraju. Interesy majątkowe Skarbu Państwa w zawartych umowach o ustanowieniu użytkowania górniczego były należycie zabezpieczone. W latach 2007-2012 Skarb Państwa z tytułu umów ustanowienia użytkowania górniczego⁵⁴ uzyskał dochód w łącznej wysokości 20.186.098 zł (najwyższy 6.315.941 zł w 2010 r., najniższy 75.031 zł w 2012 r.). W przypadku 3 z 30 zbadanych umów na ustanowienie użytkowania górniczego doszło do przekroczenia o 3, 7 i 12 dni terminu wniesienia na dochody budżetu państwa wynagrodzenia z tego tytułu w łącznej kwocie 310,6 tys. zł. W jednym przypadku koncesjonariusz sam naliczył i uiścił należne odsetki za zwłokę, w pozostałych natomiast organ koncesyjny odsetek nie naliczył.

Dowód: akta kontroli str. 3395-4411-4118, 4175-4221, 4225-4245

⁵⁴ Łącznie z wynagrodzeniem uzyskanym przez skarb Państwa w związku z aneksami zawieranymi do umów o ustanowienie użytkowania górniczego.

Ustalono
nieprawidłowości

Kontrola wykazała przypadki nieterminowego wnoszenia opłat z tytułu zawartych umów na ustanowienie użytkownika górnictwa. Organ koncesyjny nierzetelnie monitorował terminowość wnoszenia tych opłat i nie naliczał odsetek za zwłokę z powodu opóźnień w regulowaniu opłat.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prowadzenie przez Ministerstwo postępowań w sprawie udzielenia (zmiany, przeniesienia) koncesji na działalność w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego. Natomiast NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność organu koncesyjnego w zakresie zawierania umów na ustanowienie użytkownika górnictwa.

3. Wywiązywanie się przedsiębiorców ze zobowiązań koncesyjnych w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego.

Opis stanu
faktycznego

1. Z przewidzianych do wykonania (88⁵⁵ koncesjami na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego) 127 odwiertów obligatoryjnych oraz 186 odwiertów opcjonalnych - według stanu na 31.12.2012 r. wykonano 39 odwiertów (12,5 % ogólnej ich liczby), a dalsze 3 były w trakcie wykonywania. W 2012 r. Minister Środowiska, na skutek stwierdzenia naruszenia warunków wynikających z 7 koncesji udzielonych 2 przedsiębiorcom (nie rozpoczęcie lub nie zakończenie realizacji prac geologicznych, nieprzekazywanie organowi koncesyjnemu wyników badań i informacji o prowadzonych pracach) wszczął wobec nich postępowania administracyjne, które zakończyły się wydaniem 6⁵⁶ decyzji, wzywających koncesjonariuszy w wyznaczonych terminach do wykonania prac i obowiązków wynikających z udzielonych im koncesji.

Dowód: akta kontroli str. 5229-6055

2. Analiza dokumentacji 30⁵⁷ (ze 113) obowiązujących koncesji wykazała, że organ koncesyjny w: 18 przypadkach⁵⁸, nie posiadał dowodów uiszczenia opłaty koncesyjnej przez przedsiębiorcę, mimo że obowiązek niezwłocznego przedłożenia mu takiego dowodu został nałożony w koncesjach, a także wynikał bezpośrednio z art. 85 ust. 2 ustawy p.g.g. z 1994 r.; w 20 (na 29⁵⁹) przypadkach⁶⁰ organ nie miał informacji o rozpoczęciu działalności objętej koncesją, chociaż w koncesjach tych nałożył na stronę taki obowiązek; w 14 przypadkach⁶¹ nie posiadał wszystkich rocznych raportów z prowadzonych prac, mimo że w koncesjach nakazano ich składanie w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku za rok ubiegły.

⁵⁵ Pozostałe 25 koncesji nie zobowiązywało do wykonywania odwiertów

⁵⁶ Decyzje o numerach: DGKw-4770-219/45646/12/AC, DGKw-4770-220/45639/12/AC, DGKw-4770-221/46037/12/AC, DGKw-4770-223/45659/12/AC, DGKw-4770-263/47743/12/AC, DGKw-4770-264/47744/12/AC.

⁵⁷ Dobór losowy prosty, sprawy dotyczące m.in. koncesji o numerach: 30/2007/p, 6/2008/p, 70/2009/p, 31/2010/p, 44/2011/p, 30/2012/p

⁵⁸ Sprawy dotyczące m.in. koncesji o numerach: 76/2009/p, 31/2010/p, 44/2011/p, 30/2012/p

⁵⁹ Z zakresu badania wyłączono koncesję 49/2001/p, realizacja której rozpoczęła się przed okresem objętym kontrolą.

⁶⁰ Sprawy dotyczące m.in. koncesji o numerach: 25/2007/p, 6/2008/p, 76/2009/p, 31/2010/p, 22/2011/p, 30/2012/p

⁶¹ Sprawy dotyczące m.in. koncesji o numerach: 30/2007/p, 63/2008/p, 8/2009/p, 44/2010/p

3. W 112 (ze 113) koncesjach lub decyzjach o ich zmianach nałożony w nich obowiązek przekazywania do Centralnego Archiwum Geologicznego (CAG) próbek geologicznych trwałego przechowywania spoczywał na wykonawcach prac geologicznych. W 15 (ze 113) koncesjach lub decyzjach o ich zmianie⁶² organ koncesyjny w ogóle nie określił zakresu i harmonogramu przedstawiania informacji geologicznej pozyskanej w związku z realizacją koncesji oraz nie zobowiązał przedsiębiorców do przedstawiania bieżących wyników prac geologicznych. W pozostałych 98 koncesjach zobowiązania takie zostały nałożone. Ponadto udzielone koncesje nie określały żadnych wymogów co do sposobu postępowania z próbkami geologicznymi trwałego przechowywania (m.in. rdzeniami wiertniczymi), w tym ich składowania i przechowywania do czasu przekazania do CAG.

Dowód: akta kontroli str. 2001-2275, 2391-2530, 2408, 2409-2417, 2479-2489, 2491-2505, 2507-2530, 2585-2711, 2715 - 2991, 3011 - 3235, 3339, 7695-7720

4. Jedno z pięciu postępowań administracyjnych prowadzonych wobec koncesjonariusza nierealizującego zobowiązań koncesyjnych⁶³ nie zostało zakończone wydaniem decyzji administracyjnej, mimo skierowania do strony zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. W przedmiotowej sprawie organ koncesyjny z mocy art. 36 § 1 k.p.a. zobligowany był do powiadomienia strony o niezalutwieniu sprawy w terminie, co wprawdzie uczynił, niemniej dopiero po upływie kodeksowego terminu jej zalutwienia.

Dowód: akta kontroli str. 1454-1455, 1529, 5929-5945, 5947-6017

5. W badanym okresie Minister Środowiska, będący organem administracji geologicznej działającym przy pomocy Głównego Geologa Kraju nie prowadził nadzoru i kontroli (instytucjonalnej) przedsiębiorców w zakresie prowadzonej działalności. Podstawą do przeprowadzania takich kontroli do końca 2011 r., był art. 57 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o s.d.g., w związku z art. 102 i art. 104 ustawy p.g.g. z 1994 r., a od stycznia 2012 r. - art. 158 ustawy p.g.g. z 2011 r. w związku z art. 154 tej ustawy. Z przepisów tych wynika, że jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, to do zakresu działania organów administracji geologicznej należy w szczególności: sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji / kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą.

Dowód: akta kontroli str. 1290-1305, 1305-1306, 1311-1321, 1322

Ustalone
nieprawidłowości

1. Organ koncesyjny nierzetelnie egzekwował od przedsiębiorców dokumentację potwierdzającą wykonanie zobowiązań koncesyjnych, w związku z czym nie miał pełnego rozeznania w tej kwestii, w tym o stanie i zakresie realizacji prowadzonych przez nich prac geologicznych. Nieprawidłowości te świadczą o braku zapewnienia właściwego monitoringu obowiązków koncesyjnych.

2. Organ koncesyjny przypisywał obowiązki związane z przekazywaniem mu informacji geologicznej w sposób wskazujący na dowolność postępowania. Nie we wszystkich przypadkach przy udzielaniu koncesji wykorzystano postanowienia art.

⁶² Dotyczy m.in. koncesji o numerach: 31/2008/p, 51/2009/p, 7/2010/p, 1/2011/p.

⁶³ Dotyczące koncesji o numerze: 17/2009/p.

47 ust. 6, ustawy p.g.g. z 1994 r. poprzez zapisanie w koncesjach obowiązku bieżącego przekazywania organowi koncesyjnemu informacji geologicznych, w tym próbek wraz z wynikami ich badań oraz określenie zakresu i harmonogramu ich przedstawiania.

3. Organ koncesyjny przewlekłe prowadził postępowanie w sprawie nierealizowania przez koncesjonariusza warunków określonych w koncesji i nie powiadomił strony o niezatawieniu sprawy w terminie wymaganym w art. 36 § 1 k.p.a. W złożonym wyjaśnieniu Z-ca Dyrektora DGiKG podał, że przyczyną niezakończenia postępowania w terminie było duże obciążenie pracą oraz niedobry kadrowe występujące w tym Departamencie.

4. Organ koncesyjny nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców w zakresie prowadzonej przez nich działalności poszukiwawczo-rozpoznawczej gazu łupkowego, w tym wykonywania uprawnień z tytułu koncesji, do czego uprawniały go przepisy prawa geologicznego i górniczego. Wyjaśniając w tej sprawie Główny Geolog Kraju podał m.in. *„Z powodów ograniczonych zasobów kadrowych DGiKG, kontrola działalności koncesjonariuszy w zakresie ochrony środowiska wykonywana była przez organy nadzoru górniczego i inspekcji ochrony środowiska. Decyzja w tym zakresie podjęta została z uwagi na istnienie obowiązku niezwłocznego powiadomienia organu koncesyjnego o stwierdzonych przez organy nadzoru górniczego naruszeniach warunków koncesji (art. 116 ustawy p.g.g. z 1994 r.) oraz częściowe nakładanie się kompetencji organów administracji geologicznej z kompetencjami organów nadzoru górniczego (w zakresie art. 102 ust 1 pkt 2 ustawy p.g.g. z 1994 r.)”*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Organ koncesyjny w udzielonych koncesjach zobowiązywał wykonawców prac geologicznych do przekazywania próbek geologicznych trwałego przechowywania (w tym rdzeni wiertniczych) do CAG, w terminie miesiąca od dnia zakończenia prac geologicznych, co praktycznie oznaczało⁶⁴ zaistnienie obowiązku przekazywania należnych Skarbowi Państwa próbek geologicznych dopiero na etapie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, której czas na jaki została udzielona może być, co wykazała kontrola NIK, nawet kilkakrotnie przedłużany. W ocenie NIK, zapis ten nie zabezpieczał wystarczająco interesu Skarbu Państwa w zakresie możliwości wcześniejszego ich pozyskania i zbadania w celu bieżącego wykorzystywania i udostępniania informacji geologicznej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania Ministerstwa w zakresie przeprowadzania kontroli przedsiębiorców oraz egzekwowania od nich realizacji zobowiązań koncesyjnych.

⁶⁴ W świetle wynikającej z prawa geologicznego i górniczego definicji pracy geologicznej, którą jest projektowanie i wykonywanie badań (oraz innych czynności, co dodano w ustawie p.g.g. z 2011 r.), w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a zwłaszcza /w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin.

4. Skargi i wnioski związane z poszukiwaniem, wydobywaniem i zagospodarowaniem gazu łupkowego.

W badanym okresie do MŚ wpłynęło łącznie 15 pism obywateli dotyczących kontrolowanej działalności, w tym 7 w 2011 r. i 8 w 2012 r. (w latach 2007-2010 nie odnotowano takich przypadków). Pisma te miały głównie charakter skarg, protestów, petycji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie gazu łupkowego na terenie Polski. Wskazywały głównie na mające miejsce, prawdopodobne bądź potencjalne negatywne skutki takiej działalności. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa (BKAW) dokonało rejestracji i wstępnej kwalifikacji tych pism do kategorii skarg i wniosków (w 8 przypadkach) oraz petycji i innych pism (w 7 przypadkach). Zgodnie z instrukcją skarg i wniosków, doręczone do Ministerstwa pisma w sprawie gazu łupkowego zostały następnie przekazane wg właściwości merytorycznej, do rozpatrzenia przez Dyrektora DGiKG, który udzielił odpowiedzi na 13 (z 15) pism⁶⁵ w terminie od 4 do 152 dni od daty ich wpływu do Ministerstwa, przy czym w 9 przypadkach nastąpiło to z przekroczeniem (od 39 do 152 dni) terminu na ich załatwienie / rozpatrzenie określonego w art. 237 § i 244 § 1 K.p.a. oraz Instrukcji skarg i wniosków⁶⁶. Ponadto w żadnym z tych przypadków nie poinformowano autorów doniesień o przyczynach zwłoki w ich rozpatrzeniu oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Przyjmowanie oraz załatwianie skarg i wniosków w Ministerstwie, było przedmiotem corocznej analizy sporządzanej przez BKAW.

Dowód: akta kontroli str.601-782

W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków nie uwzględniono 3, spośród 15 przekazanych do rozpatrzenia/wiadomości Departamentu pism dotyczących gazu łupkowego. W sporządzonych rocznych analizach przyjmowania i rozpatrywania przez DGiKG skarg i wniosków za lata 2011 i 2012 nie ujęto wszystkich pism obywateli (skarg, wniosków) dotyczących gazu łupkowego. W analizie sporządzonej za 2011 r. nie wykazano żadnej skargi (wniosku) z zakresu gazu łupkowego, pomimo przekazania w tym roku do rozpatrzenia Departamentu 7 pism o tej tematyce, w tym 3 zakwalifikowanych pierwotnie do kategorii skarg i wniosków.

Dowód: akta kontroli str.- str. 603-604, 720-727, 778-786

Ustalone
nieprawidłowości

Ministerstwo niewłaściwie (najczęściej nieterminowo) rozpatrywało otrzymane skargi i wnioski, czym naruszało przepisy art. 237 § 4 K.p.a. w związku z art. 36 oraz z art. 245 K.p.a. Wyjaśniając w tej sprawie Z-ca Dyrektora DGiKG podał, że podstawową przyczyną powyższych nieprawidłowości był nadmiar zadań realizowanych przez pracowników Departamentu odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg, w tym m.in. dotyczących koncesjonowania działalności związanej z gazem łupkowym, których nieterminowe wykonanie spowodowałoby niewspółmiernie większe szkody niż opóźnienie w odpowiedzi na pisma.

Dowód: akta kontroli: - str. 603-607, 608-625, 628-696, 783-789

W DGiKG nierzetelnie prowadzony był rejestr rozpatrywanych skarg i wniosków oraz analiza ich przyjmowania i załatwiania za lata 2011 i 2012.

⁶⁵ W tym w jednym przypadku przygotował merytoryczną treść odpowiedzi udzielonej przedstawicielowi mediów przez Buro Prasowe Ministerstwa.

⁶⁶ Zgodnie z jej postanowieniami pisma zakwalifikowane do kategorii innej niż skargi i wnioski rozpatruje się w trybie zwykłym, określonym w art. 35 K.p.a. i następnym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków w zakresie kontrolowanej działalności.

5. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami organizacyjnym oraz instytucjami badawczymi w zakresie realizacji zadań związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Ministerstwo⁶⁷ przeprowadziło jedną kontrolę i dwa audyty działalności WUG, PIG-PIB oraz NFOŚiGW, jednakże kontrole te nie dotyczyły zagadnień związanych z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego.

Dowód: akta kontroli str. 601-602, 1691-1694, 1769-1770

Służby kontroli i audytu Ministerstwa skontrolowały 4 krotnie DGiKG w zakresie: analizy i oceny potencjału kadrowego i alokacji kadr w Ministerstwie (w 2007 r.); działań realizowanych przez Ministerstwo w ramach problematyki gazu łupkowego – analiza przyjętych rozstrzygnięć legislacyjnych procesu koncesyjnego oraz podjętych działań poza administracyjnych (w 2011 r.); wzmacniania i uzupełniania istniejących w Ministerstwie mechanizmów przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (w 2012 r.); postępowania administracyjnego i postępowania przed NSA i WSA (w 2012 r.).

Po przeprowadzonej w czerwcu 2011 r. kontroli doraźnej w zakresie działań realizowanych przez Ministerstwo Środowiska odnoszących się do gazu łupkowego, wskazano na konieczność kadrowego i merytorycznego wsparcia DGiKG. W ocenie Ministerstwa w latach 2010-2012 w DGiKG występował nieakceptowalny/zbyt wysoki poziom ryzyka związanego m.in. z niedoborem wykwalifikowanej i doświadczonej kadry oraz z długotrwałym prowadzeniem postępowań administracyjnych. Z-ca Dyrektora DGiKG w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2012 r. zwrócił uwagę, na potrzebę wzmocnienia kadrowego wydziałów koncesyjnych, w szczególności Wydziału Węglowodorów oraz Kopalni Stałych. Kierownictwo DGiKG zaproponowało podjęcie działań zmierzających m.in. do dodatkowego wsparcia kadrowego oraz dokonania korekt systemu motywacyjnego i wynagradzania pracowników. Podejmowane w tym kierunku działania okazały nie w pełni skuteczne. Dodać ponadto należy, że po wprowadzonej w DGiKG (w lutym 2012 r.) zmianie organizacyjnej, nie ustalono opisów stanowisk pracy dla 4 pracowników merytorycznych oraz Naczelnika

⁶⁷ W tym: - zakończony w marcu 2009 r. audytu w temacie sprawowania nadzoru przez Ministra Środowiska nad NFOŚiGW oraz Prezesem Zarządu Gospodarki Wodnej; - zakończony w lutym 2010 r. kontroli problemowej w temacie analizy procesu zarządzania i organizacji Państwowego Instytutu Geologicznego jako jednostki realizującej zadania państwowej służby geologicznej i hydrogeologicznej; - zakończony w sierpniu 2010 r. audytu w temacie sprawowania nadzoru przez Ministra Środowiska nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym.

Wydziału Węglowodorów zajmujących się procedurą koncesyjną w nowoutworzonym Wydziale Węglowodorów⁶⁸.

Dowód: akta kontroli str. 1014-1023, 1110-1133, 1140-1160, 1184-1186, 1458-1552, 1562-1563, 1564-1580, 1769-1770, 6139-6147

W lipcu 2012 r. w Ministerstwie⁶⁹ wprowadzone zostały wytyczne w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska. Na ich podstawie komórki organizacyjne Ministerstwa opracowały zasady realizacji przypisanego im nadzoru wobec jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra. W grudniu 2012 r. sporządzone zostało opracowanie „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska” (realizowane głównie przez Departament Zrównoważonego Rozwoju) a w lutym 2013 r. opracowanie „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego” (realizowane głównie przez Departament GiKG).

Dowód: akta kontroli str. 1738-1768

Ustalone
nieprawidłowości

1. Przeprowadzone w badanym okresie przez Ministerstwo kontrole i audyty WUG, PIG-PIB oraz NFOŚiGW nie odnosiły się do realizacji zadań w zakresie gazu łupkowego.

2. Podejmowane przez Ministerstwo działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia w DGiKG nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Wyjaśniająca w tej sprawie osoba zastępująca Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska, podała, że zwiększenie zatrudnienia lub uzyskanie dodatkowego wsparcia kadrowego dla DGiKG było ograniczone z uwagi na brak możliwości finansowych oraz trudności z pozyskaniem wykwalifikowanych pracowników, a także na nałożony w 2011 r. m.in. na Ministerstwo przez Prezesa Rady Ministrów obowiązek redukcji zatrudnienia.

3. Po wprowadzonych w lutym 2012 r. zmianach organizacyjnych w DGiKG, nie ustalono opisów stanowisk pracy dla pracowników nowoutworzonego Wydziału Węglowodorów. Obowiązek niezwłocznego sporządzenia opisu dla każdego nowo utworzonego stanowiska pracy i jego aktualizacji wynikał z § 2 zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowiska pracy w służbie cywilnej⁷⁰. Z-ca Dyrektora DGiKG wyjaśnił, że powierzenie pracownikom Wydziału Węglowodorów obowiązków w omawianym zakresie nastąpiło ustnie oraz częściowo wynikało z poprzednich opisów stanowisk, natomiast zwłoka w opracowaniu nowych opisów stanowisk wynikała z przedłużającej się procedury uzgodnień w tym zakresie z Biurem Kadr i Szkoleń.

4. Dopiero w lipcu 2012 r. wprowadzono w Ministerstwie wytyczne w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska, co pozwoliło na ich podstawie przystąpić do opracowania działań nadzorczych wobec tych jednostek.

⁶⁸ Zatrudnionych do tej pory w innych komórkach organizacyjnych Departamentu GiKG.

⁶⁹ W celu m.in. stworzenia koncepcyjnych ram standaryzacji działań komórek organizacyjnych Ministerstwa, podniesienia jakości nadzoru, zapewnienia działania zgodnego z prawem, zwiększenia efektywności realizacji wyznaczonych celów i zadań.

⁷⁰ M.P. Nr 5, poz. 61

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Ministerstwa w przedmiotowym zakresie.

6. Działania Ministerstwa na rzecz identyfikacji i ograniczania występowania obszarów i mechanizmów korupcyjnych.

Opis stanu faktycznego

Problem istnienia w Ministerstwie niewystarczających rozwiązań w zakresie ochrony przed zjawiskami korupcyjnymi oraz przechodzenia pracowników zaangażowanych w proces przyznawania koncesji geologicznych do pracy w firmach dotychczas przez nich obsługiwanych, podkreślony został w sporządzonym przez Ministra Środowiska oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2011 r. Zaproponowane na 2012 r. działania dla poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej polegały na zleceniu przeprowadzenia audytu wewnętrznego w celu wprowadzenia rozwiązań systemowych minimalizujących zagrożenia korupcją w Ministerstwie oraz opracowaniu projektu mechanizmu powiązania stopnia osiągnięcia celów, realizacji i złożoności wykonywanych zadań z systemem oceny i wynagradzania pracowników Ministerstwa.

Doradczą czynność audytową w zakresie wzmocnienia i uzupełnienia istniejących mechanizmów przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym przeprowadzono w Ministerstwie w czerwcu 2012 r. W jej wyniku zidentyfikowano 147 stanowisk pracy zagrożonych korupcją (co odpowiadało 29% ogólnego stanu zatrudnienia w Ministerstwie na koniec 2011 r.), w tym 32 stanowiska w DGiKG. Dokonano przeglądu uregulowań wewnętrznych oraz regulaminów organizacyjnych komórek zidentyfikowanych jako zagrożone korupcją. Wskazano funkcjonujące w Ministerstwie mechanizmy antykorupcyjne wymagające wzmocnienia i uzupełnienia. Audytorzy zaproponowali m.in. opracowanie i wdrożenie kompleksowej strategii antykorupcyjnej dla Ministerstwa oraz wprowadzenie szeregu rozwiązań dla zwiększenia transparentności działalności urzędu i wzmocnienia działań antykorupcyjnych.

Realizacja wniosków i rekomendacji zaproponowanych po przeprowadzeniu czynności audytowych z czerwca 2012 r. zaowocowała przyjęciem w Ministerstwie Środowiska w lutym 2013 r. Strategii Antykorupcyjnej, w której przewidziano m.in. cykliczne przeprowadzanie analiz zagrożeń korupcyjnych, opracowanie planów działań o charakterze antykorupcyjnym oraz prowadzenie monitoringu ich efektywności.

W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa nie uwzględniono koordynacji działań na rzecz przeciwdziałania korupcji. Zadań w tym zakresie nie przypisano żadnej z wydzielonych komórek organizacyjnych.

Dowód: akta kontroli str. 1070-1165, 1202-1206

W badanym okresie miało miejsce wykonywanie bez wiedzy i zgody Ministerstwa przez pracowników prowadzących postępowania o udzielenie koncesji odpłatnych zleceń na rzecz obsługiwanych przez nich podmiotów lub związanych z nimi osób. I tak:

- w 2011 r. były pracownik DGiKG, w czasie kiedy wykonywał zadania związane z udzieleniem koncesji dotyczących kontrolowanej działalności, sporządził projekt prac geologicznych i dwa wnioski o udzielenie koncesji dla osoby, która

brała udział w postępowaniach koncesyjnych prowadzonych przez tego pracownika. Osoba ta reprezentowała podmioty (spółki prawa handlowego) ubiegające się o udzielenie koncesji, m.in. była ich pełnomocnikiem. Po rozwiązaniu stosunku pracy z Ministerstwem Środowiska pracownik ten został zatrudniony w jednym z podmiotów, którego wnioskiem o udzielenie koncesji zajmował się w czasie, kiedy pracował w DGiKG.

- inny były pracownik DGiKG prowadzący postępowania o udzielenie koncesji w obszarze gazu łupkowego, w latach 2008-2011 wykonywał prace na rzecz osoby prowadzącej działalność gospodarczą i kontaktującej się z Ministerstwem w związku z prowadzonymi postępowaniami koncesyjnymi oraz na rzecz dwóch spółek z o.o.⁷¹ posiadających koncesje na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego.

Dowody: akta kontroli str. 6109-6133, 7237-7305, 7313-7361, 7365-7485

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ministerstwo z opóźnieniem podejmowało działania dla identyfikacji występowania obszarów i mechanizmów korupcyjnych, wskutek czego dopiero w 2013 r. wprowadziło strategię antykorupcyjną. Stan ten wynikał po części z przyjętego w Ministerstwie stanowiska, że realizacja działań mających na celu przeciwdziałanie korupcji należy do obowiązków wszystkich członków korpusu służby cywilnej, a obowiązek przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym występującym w DGiKG spoczywa na kierownictwie tej komórki.

2. Regulamin organizacyjny Ministerstwa nie obejmował koordynacji działań na rzecz przeciwdziałania korupcji. Żadnej z wydzielonych komórek organizacyjnych nie przypisano zadań w tym zakresie. Według wyjaśnień osoby zastępującej Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska, w listopadzie 2012 r. Biuro Kadr i Szkoleń podjęło koordynację działań w ww. zakresie i zadanie to zostanie uwzględnione w procedowanej w czasie kontroli NIK zmianie Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa.

3. Niektórzy pracownicy Ministerstwa prowadzący postępowania o udzielenie koncesji wykonywali jednocześnie odpłatne prace na rzecz obsługiwanych przez nich podmiotów lub związanych z nimi osób. W ocenie NIK wykonywanie przez pracowników organu koncesyjnego zleceń za wynagrodzeniem dla obsługiwanych podmiotów lub związanych z nimi osób jest mechanizmem korupcyjnym w postaci konfliktu interesów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia podejmowane działania dla identyfikacji i ograniczania występowania obszarów i mechanizmów korupcyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷², wnosi o:

⁷¹ U jednego z tych przedsiębiorców wchodził w skład zespołu profesjonalnych geologów.

⁷² Dz.U. z 2012 r., poz.82

1. Wypracowanie koncepcji dalszego udostępniania obszarów koncesyjnych, poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego na obszarze kraju.
2. Podjęcie organizacyjnych i prawnych działań zmierzających do jak najszybszego oszacowania w skali kraju zasobu gazu niekonwencjonalnego.
3. Wprowadzenie rozwiązań, m.in. organizacyjnych i kadrowych gwarantujących prawidłowe i rzetelne procedowanie wniosków przedsiębiorców w sprawach udzielenia, zmiany, przeniesienia koncesji.
4. Zapewnienie sprawowania z ramienia organu administracji geologicznej nadzoru i kontroli nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie gazu łupkowego.
5. Monitorowanie i koordynację działań nadzorowanych jednostek (WUG, GIOŚ, GDOŚ,) wykonujących zadania w zakresie gazu łupkowego celem zapewnienia kompleksowej kontroli i oceny bezpieczeństwa ekologicznego tej działalności.
6. Sporządzanie planów i sprawozdań dotyczących działalności Ministerstwa Środowiska w sposób gwarantujący terminowe ich przedkładanie Prezesowi Rady Ministrów.
7. Dokonywanie okresowych ocen skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania korupcji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust.1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 02 lipca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla