



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-17-02/2012
P/12/186

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/186 – Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu łupkowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84904 z dnia 26.11.2012 r. 2. Mirosław Perlowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84935 z dnia 18.01.2013 r. <i>(Dowód: akta kontroli str. 1-4, upoważnienia do kontroli)</i>
Jednostka kontrolowana	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Rakowiecka 4, 00-975 Warszawa (dalej: Instytut lub PIG-PIB)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Peryt, Dyrektor PIG-PIB w okresie od 29 grudnia 2005 r., do 18 stycznia 2008 r. Jerzy Nawrocki od 18 stycznia 2008 r.- Kierownik PIG-PIB. Od dnia 15 kwietnia 2008r. powołany na Dyrektora PIG-PIB. <i>(Dowód: akta kontroli str. 5-9)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ ocenia działania PIG – PIB w kontrolowanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Instytut właściwie wykonywał swoje obowiązki w zakresie przyjmowania oraz udostępniania informacji geologicznej. Poprawnie przygotowywał i realizował także zadania, których celem było określenie wielkości wydobywanych zasobów węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, w tym gazu z łupków w Polsce. Niewystarczający i nie w pełni zorganizowany był wewnętrzny nadzór i kontrola nad działalnością PIG-PIB. Brakowało uregulowań wewnętrznych w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Z mocy art. 102 a ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze² (zwanej dalej „ustawą p.g.g z 1994 r.”) Minister Środowiska powierzył Państwowemu Instytutowi Geologicznemu wykonywanie zadań państwowej służby geologicznej, m.in. w zakresie: obsługi centralnego archiwum geologicznego, prowadzenia centralnego banku danych geologicznych, przygotowywania materiałów do bilansu

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

² Dz.U. z 2005.228.1947 j.t.

zasobów kopalin i obsługi rejestru tych zasobów. Z dniem 1 stycznia 2009 r. PIG uzyskał status „Państwowego Instytutu Badawczego”³, a z dniem 1 stycznia 2012 r. z mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴ (zwanej dalej „ustawą p.g.g. z 2011 r.”), PIG-PIB zaczął pełnić zadania państwowej służby geologicznej. Jej przedmiotem było m.in.: [1] inicjowanie, koordynacja i wykonanie zadań zmierzających do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalenia zasobów złóż kopalin, także dla ochrony środowiska; [2] prowadzenie centralnego archiwum geologicznego; [3] gromadzenie, udostępnianie, przetwarzanie i archiwizowanie danych geologicznych; [4] prowadzenie bazy danych geologicznych; [5] sporządzanie krajowego bilansu zasobów kopalin; [6] przygotowywanie materiałów w celu przeprowadzania przetargów na udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż; [7] rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń geologicznych.

1. Stopień zaawansowania prac zmierzających do ustalenia wielkości zasobów gazu łupkowego

1.1. Wywiązywanie się z obowiązków w zakresie inicjowania, koordynowania i wykonywania zadań zmierzających do rozpoznania budowy geologicznej kraju.

Opis stanu faktycznego

W latach 2007 – 2012 PIG – PIB realizował ogółem 15⁵ tematów dotyczących rozpoznania budowy geologicznej kraju i mających odniesienie do występowania gazu łupkowego w Polsce. Łączna wartość umów dla realizacji tych tematów wyniosła 13.049,5 tys. zł, z tego udział finansowy: Ministerstwa Środowiska wynosił 12,0 tys. zł (0,09 %), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - 11.334,8 tys. zł (86,86 %), Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego - 1.012,6 tys. zł (7,76 %), Esso Exxon - 431,9 tys. zł (3,31 %) oraz Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA - 258,3 tys. zł (1,98 %). Na koniec grudnia

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 lutego 2009 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2009 r., nr 45, poz. 363)

⁴ Dz.U. z 2011 r. nr 163, poz. 981

⁵ [1] Utwory starego paleozoiku z obszaru SWE Polski jako skały potencjalnie macierzyste dla generowania węglowodorów; [2] Stratygrafia oraz zmiany środowiskowe w sekwencjach osadowych ordowiku górnego i syluru dolnego NE Polski: korelacja w obrębie basenu bałtyckiego; [3] Ocena macierzystych utworów paleozoiku z obszaru północno-wschodniej części niecki warszawskiej dla generowania węglowodorów przy zastosowaniu badań geochemicznych i petrograficznych; [4] Rozpoznawanie basenów węglowodorowych Polski pod kątem możliwości występowania i zasobów oraz możliwości koncesjonowania poszukiwań niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego; [5] Rekonstrukcja systemów naftowych Karpat Zewnętrznych; [6] Wstępna ocena możliwości występowania akumulacji ropy naftowej w łupkach dolnego paleozoiku oraz innych łupkach macierzystych w Polsce; [7] Historia oraz geneza zdarzeń termicznych w basenie polskim i jego osadowym podłożu – ich znaczenie dla rekonstrukcji i procesów generowania węglowodorów; [8] Analiza dolnopaleozoicznych skał macierzystych kratonu wschodnioeuropejskiego; [9] Możliwości występowania i eksploatacji niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w łupkach dolnego paleozoiku w Polsce (kraton wschodnioeuropejski, blok małopolski); [10] Analiza litofacialna – paleogeograficzna podpermskiego paleozoiku kratonu wschodnioeuropejskiego w Polsce i na obszarach sąsiednich; [11] Nowelizacja stratygrafii syluru brzeżnej części kratonu wschodnioeuropejskiego (obszar Lubelszczyzny i Podlasia); [12] Zmiany bioróżnorodności w profilach obniżenia bałtyckiego w okresie późnoordowickim wczesnosylurskich zmian klimatycznych; [13] Program wspomagania wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego z krajowych złóż węglowodorów przy zastosowaniu podziemnego załtaczania CO₂; [14] Analiza danych geologicznych objętych koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów; [15] 3D cyfrowy model geologiczny pokrywy osadowej Basenu Lubelskiego;

2012 r. zakończono 13 z 15⁶ podjętych tematów, rozliczając kwotę 6.360,9 tys. zł, tj. 48,7%. W wyniku ich realizacji m.in.: wykonano opracowanie geochemiczne i petrograficzne materii organicznej w utworach starszego paleozoiku na obszarze południowo – wschodniej Polski (projekt [1] z przypisu 5); prześledzono zawartość i typy materii organicznej występującej w utworach paleozoiku, a także oznaczono jej stopień przeobrażenia (projekt [3] z przypisu 5); dokonano wstępnej analizy i określono potencjał dla poszukiwań niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce (projekt [4] z przypisu 5); określono i udokumentowano możliwości występowania i eksploatacji niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w łupkach (projekt [9] z przypis 5).

(Dowód: akta kontroli str. 354-358)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Dotychczas zrealizowane projekty, o których wyżej, wpisują się wprawdzie w działania poznawcze dotyczące budowy geologicznej Polski, w tym w odniesieniu do gazu z łupków, niemniej zdaniem NIK mają głównie charakter prognoz i prac wstępnych, studialnych, monograficznych, systematyzujących wiedzę w obszarze będącym ich przedmiotem, jednak jeszcze bez większego wpływu na stopień rozpoznania obszarów występowania i wielkości krajowego zasobu niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, w tym gazu z łupków. Dopiero powiązanie zakończonych projektów z informacją geologiczną pochodzącą z obecnie prowadzonych i planowanych do przeprowadzenia w ciągu najbliższych 2-3 lat prac geologicznych w zakresie poszukiwania i rozpoznawania gazu z łupków - w szczególności z danymi i próbkami geologicznymi wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji - pozwoli na pozyskanie bardziej wiarygodnej wiedzy i rozpoznania na temat występowania i budowy geologicznej Polski w obszarze niekonwencjonalnych złóż gazu i ropy naftowej.

1.2. Efekty dotychczasowego rozpoznania budowy geologicznej kraju w zakresie występowania gazu łupkowego.

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec 2012 r. i do dnia zakończenia kontroli PIG – PIB nie posiadał wiarygodnych, pełnych i udokumentowanych danych o wielkości zasobów niekonwencjonalnych⁷ złóż gazu ziemnego w Polsce.

Wyniki sporządzonych w okresie objętym kontrolą opracowań, ocen i raportów, których przedmiotem było oszacowanie w Polsce zasobów gazu z formacji łupkowych dolnego paleozoiku basenu bałtycko – podlasko – lubelskiego, rozciągającego się od Bałtyku po granice z Ukrainą 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 Agency⁸ 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

⁶ Do 2015 r. realizowane będą dwa pozostałe, tj: „Analiza danych geologicznych objętych koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów” oraz „3D cyfrowy model geologiczny pokrywy osadowej basenu lubelskiego”

⁷ Termin gaz ze złóż niekonwencjonalnych obejmuje swym znaczeniem przede wszystkim: [1] gaz łupkowy (shale gas) występujący w skałach łupkowych charakteryzujących się niską 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.

⁸ Raport na zamówienie US EIA wykonany przez Advanced Research Institute

Mackenzie (2009 r.), 3.000 mld m³ – Advanced Research Institute (2009 r.). Według raportu Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego⁹ z marca 2012 r. łączne zasoby wydobywalne gazu ziemnego z formacji łupkowych dla łądowej 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)

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. szacunkowego całkowitego wydobycia z otworu (SCW=EUR).

W 2011 r. na zlecenie Ministra Środowiska PIG-PIB r. sporządził opracowanie pn. Bilans perspektywicznych zasobów kopalin Polski wg stanu na 3 grudnia 2009 r. W opracowaniu tym wskazano m.in. na obszary spełniające kryteria występowania gazu ziemnego niekonwencjonalnego w skałach ilastych poza kratonem wschodnioeuropejskim, tj. m.in. w kompleksie ilastym w obrębie utworów dolnego karbonu w strefie wielkopolskiej (rejon monokliny przedsudeckiej) oraz mioceńskich zapadliskach przedkarpaccich. Za atrakcyjne uznano także akumulacje gazu ziemnego zamkniętego, związane z osadami czerwonego spągowca, występujące głównie w strefie NE monokliny przedsudeckiej.

(Dowód: akta kontroli str. 408-482)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Tak wysoki dotychczasowy stopień rozbieżności w określeniu szacunkowej wielkości zasobów wydobywalnych gazu łupkowego w Polsce powoduje, że dane w tym zakresie należy traktować z dużą ostrożnością, jako niesprawdzone i nieudokumentowane 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, w tym prowadzonych w ramach dotychczas udzielonych koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złóż węglowodorów i interpretacji ich wyników oraz po analizach obserwacji złóż gazu z łupków po rozpoczęciu ich eksploatacji. Aktualne zatem w dalszym ciągu pozostają zapisy Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce według stanu na 31.12.2010 r.¹⁰, zgodnie z którym *„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.”*

⁹ 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.

¹⁰ Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce, według stanu na 31.12.2010 r.; PIG – PIB; Wa-wa 2011 r.

2. Przeszkodą w sporządzeniu przez PIG-PIB kolejnej prognozy szacunków złóż gazu z łupków w Polsce może być, co wynika także z wyjaśnień Pana Dyrektora, brak obecnie w Instytucie pracowników w pełni przygotowanych do wykonania takiego zadania, po odejściu osoby, która w raporcie z marca 2012 r. dokonała najważniejszych obliczeń. Osoby nowo zatrudnione w tym celu w PIG-PIB są dopiero przygotowywane¹¹ do realizacji zadań w tym zakresie.

3. Istotnym elementem ryzyka związanym z oszacowaniem zasobów gazu niekonwencjonalnego jest fakt, że jego złoża w przeciwieństwie do złóż konwencjonalnych w obrębie ich basenu sedymentacyjnego, nie mają ograniczonego zasięgu, co komplikuje możliwość dogłębnego określenia ich lokalizacji, wielkości i zasobności.

4. W ocenie NIK zasadne, z punktu widzenia całościowego zbilansowania potencjalnego zasobu niekonwencjonalnych złóż węglowodorów w Polsce, byłoby także dokonanie wiarygodnego ich szacunku na pozostałym obszarze kraju, tj. poza basenem bałtycko – podlasko – lubelskim, na którym już są (w oparciu o udzielone koncesje) lub mogą być prowadzone prace poszukiwawcze lub rozpoznawcze ropy naftowej i gazu ziemnego w innych okresach geologicznych występowania łupków m.in. łupków okresu karbonu na zachodzie Polski, czy łupków okresu jury (mezozoik) w Polsce centralnej, a także innych rodzajów gazu niekonwencjonalnego (np. gazu zamkniętego - tight gas).

5. Dostępność do szacowanych zasobów wydobywalnych węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym gazu z łupków oprócz barier technologicznych, środowiskowych i przyrodniczych mogą także ograniczać:

- uwarunkowania urbanistyczne i społeczne. Przyjmując według wzorców amerykańskich powierzchnię szczytowania z jednego otworu produkcyjnego równą 0,607 km², to dla wydobycia gazu z łupków z powierzchni określonych w pierwszym raporcie PIG – PIB, jako minimalnej (18.539,7 km²) i maksymalnej (41.135,7 km²), liczba otworów wiertniczych w Polsce (na lądzie i w strefie szelfu bałtyckiego) mogłaby wynieść odpowiednio 30.543 i 67.769 otworów,

- brak łączników, sieci przesyłowych gazu z łupków, w sytuacji niemożności (ze względów technologicznych z uwagi na ryzyko utraty efektu szczelinowania otworu) przerywania jego wydobywania z otworu produkcyjnego po podjęciu eksploatacji złoża

1.3. Przygotowywanie materiałów w celu przeprowadzenia przetargów na udzielenie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż węglowodorów i ich wydobywanie.

W 2012 r. PIG-PIB nie realizował - w związku z brakiem dyspozycji Ministra Środowiska w tym zakresie - określonego art. 162 ust. 1 pkt 6 ustawy p.g.g. z 2011 r. zadania państwowej służby geologicznej, polegającego na przygotowywaniu materiałów w celu przeprowadzenia przetargów na udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż.

Opis stanu faktycznego

(Dowód: akta kontroli str. 794-829)

¹¹ Przewiduje się ich szkolenie przy współpracy z Niemiecką, Brytyjską i Amerykańską Służbą Geologiczną.

1.4. Struktura organizacyjna oraz stan zatrudnienia

Opis stanu
faktycznego

W strukturze organizacyjnej PIG-PIB zadania państwowej służby geologicznej nie były wydzielone do realizacji przez odrębne komórki organizacyjne. Wykonywało je wraz z innymi zadaniami (badania własne i statutowe) szereg komórek organizacyjnych od 18 z 27 ogółem w 2007 r. do 27 z 44 ogółem w 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 96-125)

W sprawie nie wydzielenia w strukturze organizacyjnej PIG-PIB komórek organizacyjnych do realizacji zadań państwowej służby geologicznej, Dyrektor PIG-PIB wyjaśnił, że: „[...]Pozostawianie tylko przy bieżących zadaniach w danej komórce prowadziłoby do zaniku kompetencji pracowników, braku możliwości ich rozwoju, gdyż każdy kierunek działania wymaga w służbie geologicznej, typu naukowego wymiany myśli na poziomie światowym i uczestniczenia w projektach szerszych niż doraźnie działania służby.[...]”

(Dowód: akta kontroli str. 186-190)

W latach 2007-2012 zatrudnienie w PIG – PIB mieściło się w przedziale od 726 osób (713 etaty) w 2007 r. do 810 osób (794 etaty) w 2012 r, przy czym zadania państwowej służby geologicznej wykonywane były w wymiarze odpowiednio 267 etatów (37,4 %) i 285 etatów (35,9 %). W badanym okresie zadania dotyczące węglowodorów (bez wyodrębnienia węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym m.in. gazu z łupków) do dnia 30 kwietnia 2008 r. były przypisane do Zakładu Geologii Regionalnej, Surowcowej i Geofizyki, w okresie od 1 maja 2008 r. do 31 grudnia 2011 r. do Zakładu Kartografii Geologicznej Struktur Wgłębnych, a od dnia 1 stycznia 2012 r. do nowo powołanej komórki organizacyjnej pn. Program Bezpieczeństwo Energetyczne. W badanym okresie w przedmiotowych komórkach organizacyjnych zadaniami w zakresie węglowodorów zajmowała się grupa 11-12 osób. Do zadań Programu Bezpieczeństwo Energetyczne należało wykonywanie projektów, tematów m.in. w zakresie: prac poszukiwawczych i dokumentacyjnych dotyczących złóż pierwiastków promieniotwórczych, węgla i węglowodorów; badań geologiczno – środowiskowych uwarunkowań zrównoważonej eksploatacji złóż surowców energetycznych; badań regionalnych i szczegółowych uwarunkowań geologicznych występowania złóż surowców energetycznych, tworzenie koncepcji poszukiwania surowców energetycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 71, 83, 126-127)

1.5. Powierzenie wykonywania zadań państwowej służby geologicznej innym jednostkom lub przedsiębiorcom

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007 – 2012 łączny koszt działalności operacyjnej PIG - PIB wyniósł 802.327,0 tys. zł, w tym koszty i wydatki poniesione na realizację zadań państwowej służby geologicznej, wykonywanych przez podwykonawców 118.174,4 tys. zł (14,7 %). W realizacji zadań podwykonawców największy udział w 2007 r. i 2008 r. (59,7 % i 46,4 % łącznych kosztów) przypadła na koordynację i wykonanie prac (w tym pilotażowych) z zakresu kartografii geologicznej; w 2009 r. i 2010 r. (35,1 % i 43,0 %) na inicjowanie, koordynację i wykonanie zadań zmierzających do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności na odnowieniu bazy surowcowej kraju, ustaleniu zasobów złóż kopalin, prac z zakresu ochrony środowiska; w 2011 r. i 2012 r. (36,0 % i 32,8 %) na koordynację zadań z zakresu georóżnorodności oraz geologii środowiskowej.

(Dowód: akta kontroli str. 277, 279, 281)

Dyrektor PIG-PIB stosownymi zarządzeniami¹² uregulował kwestie udzielania zamówień publicznych. W Instytucie obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ oraz regulamin udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów tej ustawy (zwanej dalej ustawą p.z.p).

W latach 2007-2012 w PIG-PIB w ramach powierzenia podwykonawcom zadań państwowej służby geologicznej przeprowadzonych zostało 31 postępowań o łącznej wartości 21.995,9 tys. zł w obszarze inicjowania, koordynacji i wykonania zadań zmierzających do rozpoznania budowy geologicznej kraju oraz 2 postępowania o łącznej wartości 735, 4 tys. zł w obszarze sporządzania krajowego bilansu zasobów kopalin. Badaniem objęto odpowiednio 2 postępowania z 2012 r. przeprowadzone na podstawie regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów prawa zamówień publicznych¹⁴, tj. na wykonanie ekspertyzy naukowo-badawczej z zakresu odmetanowania pokładów węgla (wartość umowy 191.880 zł brutto) i na wykonanie pracy badawczo-rozwojowej w tym samym zakresie (wartość umowy 39.975 zł brutto) oraz jedno postępowanie z 2012 r. przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na usługi druku offsetowego wydawnictw PIG-PIB (wartość umowy 396.607 zł netto).

(dowód: akta kontroli str. 137-183)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku postępowania na wykonanie pracy badawczo - rozwojowej odmetanowania pokładów węgla miało miejsce naruszenie wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy p.z.p. Nie przeprowadzono bowiem z wykonawcą negocjacji dotyczących treści umowy, do których zobowiązywał § 6 pkt 6 regulamin udzielania takich zamówień. Odpowiedzialność w tym zakresie, wynikającą z § 10 pkt 3.1 lit. b regulaminu ponosił Kierownik Działu Zarządzania Umowami, który w przedmiotowej sprawie wyjaśnił, że „[...] W związku z tym, że termin realizacji zamówienia był bardzo krótki, a kwota podana przez oferenta mieściła się w kwocie przewidzianej przez PIG-PIB jako zamawiającego, nie przeprowadzono dodatkowych negocjacji cenowych z przyszłym wykonawcą zamówienia.”

1.6. Załatwianie skarg i wniosków

Opis stanu
faktycznego

Według regulaminu organizacyjnego PIG-PIB przyjmowanie, ewidencjonowanie skarg i wniosków należało do Zespołów Obsługi Sekretariatów Dyrekcji PIG-PIB oraz asystenta Dyrektora PIG-PIB. Wszystkie skargi i wnioski kierowane były do Dyrektora Instytutu, który wg właściwości dekretował je do załatwienia. W PIG-PIB nie wprowadzono odrębnych wewnętrznych regulacji dotyczących zasad i trybu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków. Wyjaśniając w tej sprawie Dyrektor PIG-PIB podał, że „[...] Z uwagi na to, że liczba skarg oraz wniosków składanych przez osoby z zewnątrz w ostatnich latach była znikoma, przepisy wewnętrzne PIG-PIB nie zawierają szczegółowej regulacji w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

W badanym okresie do PIG-PIB wpłynęły trzy skargi, w tym jedna w 2010 r. oraz dwie w 2012 r. Żadna z nich nie miała związku ze sprawami z zakresu

¹² Zarządzenie nr 8 z dnia 12 maja 2004 r. ze zm.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁴ Na podstawie art. 4 pkt 3 lit. e ustawy Prawo zamówień publicznych (usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych).

węglowodorów. Skarga z 2010 r. oraz jedna ze skarg z 2012 r. dotyczyły indywidualnych spraw pracowniczych. Obydwie skargi zostały rozpatrzone oraz udzielono na nie stosownych odpowiedzi. Ostatnia ze skarg odnosiła się do nielegalnego wydobycia kopaliny. Zgodnie z właściwością skargę skierowano do Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 131-136)

Pismem z dnia 3 czerwca 2011 r. były Główny Geolog Kraju zwrócił się do Dyrektora PIG – PIB o przeprowadzenie monitoringu środowiskowego prac szczelinowania hydraulicznego na odwiercie Łebień LE 2H, w celu określenia rzeczywistego stopnia oddziaływania tego procesu przy poszukiwaniu gazu łupkowego na poszczególne elementy środowiska¹⁵. W odpowiedzi PIG-PIB w listopadzie 2011 r. sporządził Raport pt.: „Badania aspektów środowiskowych procesu szczelinowania hydraulicznego wykonanego w otworze Łebień LE-2H” (zwany dalej: „Raportem z Łebienia”)¹⁶. Raport został odebrany przez Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Środowiska i opublikowany m.in. na stronie internetowej Instytutu. W lipcu 2012 r. do Instytutu wpłynęło pismo 7 stowarzyszeń „ekologicznych” z terenu Pomorza, w którym sformułowane zostały m.in. krytyczne uwagi do Raportu z Łebienia (braki, błędy) podważające rzetelność wykonania badań i jego sporządzenia, z prośbą o ustosunkowanie się do nich. W PIG-PIB nie potraktowano tego pisma jako skargi. Wyjaśniając w tej sprawie Dyrektor Instytutu podał, że *„Raport jest opracowaniem naukowym a taka forma nie przewiduje dyskusji nad nim w postaci skarg. Może być przedmiotem polemiki, recenzji lub przedmiotem kontrraportów. Oficjalnej odpowiedzi na to pismo nie wystosowano.”*

(dowód: akta kontroli str. 233, 243-268)

Ustalone
nieprawidłowości

W Instytucie nie wprowadzono odrębnych wewnętrznych regulacji dotyczących zasad i trybu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁷ (składanych/ przekazywanych m.in. organom państwowym oraz właściwym organom przez organizacje i instytucje społeczne) – którego postanowienia w ocenie NIK dotyczą także PIG-PIB - przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom, a w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność PIG – PIB w kontrolowanym obszarze.

2. Wywiązywanie się PIG-PIB z wybranych zadań państwowej służby geologicznej w odniesieniu do kontrolowanej działalności

2.1. Prowadzenie Centralnego Archiwum Geologicznego.

¹⁵ Atmosferę, glebę, powierzchnię terenu, wody powierzchniowe i podziemne, elementy przyrody żywej.

¹⁶ Raport został sfinansowany ze środków PIG-PIB, szacunkowe łączne jego koszty wyniosły ok. 160,8 tys. zł.

¹⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie PIG – PIB w oparciu o dwie umowy zawarte ze Skarbem Państwa¹⁸ oraz jedną umowę zawartą ze Skarbem Państwa i NFOŚiGW¹⁹ prowadził Centralne Archiwum Geologiczne, sprawował jego obsługę, dozorował terenowe archiwa rdzeni wiertniczych. Łączna wartość zawartych umów opiewała na kwotę 30.490,8 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 683-752)

W 2007 r. w Centralnym Archiwum Geologicznym zgromadzonych było 371.561 szt. dokumentacji geologicznych. Na koniec 2012 r. liczba dokumentacji ogółem zwiększyła się do 430.174 szt. W badanym okresie z 3.657 do 4.029 wzrosła ilość otworów wiertniczych, z których przechowywane są próbki geologiczne, w tym rdzenie wiertnicze, a CAG rozpatrzył łącznie 5.681 wniosków o nieodpłatne udostępnienie informacji geologicznej. W latach 2007-2011 r. Dyrektor PIG-PIB, stosownie do posiadanych upoważnień²⁰ udzielonych przez Ministra Środowiska podpisał łącznie 51 umów o udostępnienie informacji geologicznej za wynagrodzeniem na łączną wartość 39.469 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 753 - 793)

2.2. Przyjmowanie od przedsiębiorców próbek geologicznych do Centralnego Archiwum Geologicznego.

Opis stanu
faktycznego

W świetle obowiązujących przepisów PIG – PIB nie jest uprawniony do egzekwowania od przedsiębiorców przekazywania do Centralnego Archiwum Geologicznego próbek geologicznych pozyskanych w wyniku wykonania prac geologicznych. Zadaniem CAG było w szczególności przyjmowanie próbek geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych od przedsiębiorców i ich przechowywanie. Stosownie do zapisów koncesji udzielonych przez Ministra Środowiska na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, w tym gazu z łupków, na przedsiębiorcach spoczywa obowiązek przekazywania próbek geologicznych do CAG w terminie miesiąca od zakończenia prac geologicznych. W praktyce²¹ może to oznaczać ich przekazanie w terminie miesiąca od wygaśnięcia koncesji, co w odniesieniu do koncesji udzielonych w badanym okresie w przypadku: 23 koncesji mogło by nastąpić w 2013 r., 48 koncesji - w 2014 r., 23 koncesji - w 2015 r., 16 koncesji - w 2016 r., 2 koncesji - w 2017 r. i jednej koncesji²² - w 2021 r.

(Dowód: akta kontroli str. 972-978)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. do Centralnego Archiwum Geologicznego 7 przedsiębiorców²³ posiadających koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie

¹⁸ Ze Skarbem Państwa – Ministrem Środowiska jako Zamawiającym: umowa z 23 marca 2007 r. nr 13/2007/CAG oraz umowa z 27 marca 2008 r. nr 9/2008/CAG

¹⁹ Ze Skarbem Państwa jako Zamawiającym i Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Finansującym: umowa z 1 września 2009 r. nr 406/Wn-07/FG-bp-tx/D

²⁰ Upoważnienie Ministra Środowiska: z 01 lipca 2005 r. znak: DG/ig/Mso/480/4765/2005 i z 09.01.2008 r. znak: DGig-4761-1/166/08/MSo do nieodpłatnego udostępniania przysługującej Skarbowi Państwa informacji geologicznej oraz rozporządzenia za wynagrodzeniem prawem do informacji geologicznej, przysługującej Skarbowi Państwa.

²¹ W świetle art. 21 ust.4 oraz art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy p.g.g. z 2011 r. stanowiącego, że pracą geologiczną – jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, określania warunków hydrogeologicznych, geologiczno – inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych.

²² Koncesja nr 4/2009/p „Wejherowo”, wydana na rzecz PGNiG S.A.

²³ Lane Energy Poland Sp. z o.o., Talisman, Exxon Mobil Exploration and Production Poland Sp. z o.o., Maraton Oil Poland Area A Sp. z o.o., Maraton Oil Poland Area F sp. z o.o., Marathon Oil Poland Sp. z o.o., Orlen Upstream Sp. z o.o.

węglowodorów w utworach dolnego paleozoiku, przekazało próby skalne i okruchowe pochodzące z 19 otworów wiertniczych (wszystkich wykonanych przez nich do końca 2012 r.) oraz rdzenie wiertnicze z 3 otworów (Exxon Mobil Exploration and Production Poland Sp. z o.o z 2 otworów, tj. „Krupe-1” (koncesja 9/2009/p) i „Siennica – 1” (koncesja 31/2008/p) oraz Maraton Oil Poland Area A Sp. z o.o z otworu „Cyców – 01 (koncesja 67/2009/p). Próbkami skalnymi zaewidencjonowanymi w liczbie 654 skrzynek zdeponowano w trzech magazynach próbek: w Halinowie, Leszczach oraz w Hołowni - 608 skrzynek.

(Dowód: akta kontroli str.953)

Do końca 2012 r. PIG – PIB nie realizował żadnego (zleconego bądź własnego) projektu/tematu w zakresie weryfikacji zawartości skrzynek przekazywanych do CAG z próbkami geologicznymi uzyskanymi w wyniku realizacji koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż gazu z łupków. Zawartość takich skrzynek pod względem ilościowym i jakościowym zweryfikowano w marcu 2013 r. po oględzinach inspektora NIK²⁴, w ramach realizacji projektu pt. „Analiza danych geologicznych z obszarów objętych koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów”. Przeglądowi poddano 537 (88,3%) skrzyń z 13 otworów zdeponowanych w Hołowni. W świetle ustaleń tego przeglądu cyt. „90 % przekazanego materiału stanowią próby okruchowe mokre i suche, które nie nadają się do opróbowania, gdyż nie jest możliwe precyzyjne określenie głębokości z jakiej pochodzą. Można je wykorzystać w bardzo ograniczonym zakresie, przy interpretacji profilu litologicznego, jako uzupełnienie analizy geofizyki otworowej. Stwierdzono, że tylko z jednego otworu przekazano rdzeń stanowiący w 100 % skałę mułowcową typu łupek. Przekazany rdzeń stanowi połowę rdzenia, często naruszoną poprzez pobieranie na otworze próby z rdzenia. Pobieranie próbek z tych interwałów w przyszłości może być utrudnione biorąc pod uwagę fakt, że należy pozostawić co najmniej ¼ rdzenia w stanie nienaruszonym. Rdzeń był opróbowany średnio co 1 m. Ślady wskazują, że próby długości ok. 7 cm były wycinane zarówno wzdłuż jak i prostopadle do osi rdzenia. Występowały także interwały, w których materiał archiwalny stanowił 2/3 połówki rdzenia. Technologia pobierania prób na otworze narusza połowę rdzenia. Tak więc z przeglądu rdzeni i próbek okruchowych z 13 otworów wiertniczych wynika, że do badań oraz określenia perspektyw występowania gazu łupkowego nadają się rdzenie wiertnicze z 1 otworu, co jest zbyt małą liczbą aby przeprowadzić analizę w większej regionalnej skali.”

(Dowód: akta kontroli str. 948-951)

W badanym okresie z Ministerstwa Środowiska przekazano do CAG dokumenty geologiczne i zbiory danych zawierających informację geologiczną z bieżącego dokumentowania przebiegu robót geologicznych i ich wyników z 70 koncesji, w tym 20 koncesji, których przedmiotem było poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu z łupków. Żadna z przekazanych dokumentacji dotyczących „koncesji łupkowych”, nie zawierała (poza wynikami pomiarów geofizyki otworowej i sejsmicznymi) wyników desorpcji gazu z rdzeni wiertniczych, badań dojrzałości termicznej materii organicznej (% Ro – refleksyjności), parametrów geochemicznych i parametrów z analizy pizolitycznej RockEvalue, a w szczególności średniej zawartości substancji organicznej (% wag. TOC – Total Organic Karbon).

²⁴ Przeprowadzone oględziny wykazały m.in. że większość rdzeni nie była rozpakowana po ich odbiorze od koncesjonariuszy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK przekazana w badanym okresie przez przedsiębiorców do PIG-PIB informacja geologiczna odnosząca się do koncesji łupkowych, nie zawierająca istotnych wyników właściwości i parametrów niezbędnych do obliczeń zasobu gazu z łupków, nie przybliżyła do oszacowania wiarygodnej prognozy zasobów wydobywalnych gazu z łupków w Polsce oraz do przygotowania map parametrów złożowych. Stanowi jedynie formalny element realizacji koncesyjnego obowiązku przedstawiania organowi koncesyjnemu bieżących wyników prac geologicznych. Działania PIG-PIB podejmowane wobec i z Ministerstwem Środowiska (pisma, spotkania robocze) w celu ujednoczenia zakresu oraz formy danych i próbek geologicznych przekazywanych do CAG przez przedsiębiorców, jak dotychczas nie spowodowały jakościowej zmiany/poprawy w przedmiotowym zakresie.

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad działalnością Instytutu.

3.1. Wewnętrzny nadzór i kontrola nad podległymi komórkami i jednostkami organizacyjnymi.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującym w PIG-PIB regulaminem organizacyjnym za nadzór nad działalnością Instytutu oraz za kontrolę nad realizacją wewnętrznych aktów prawnych odpowiadał jego dyrektor. Zastępcy dyrektora, dyrektorzy oddziałów regionalnych oraz sekretarz naukowy pełnili bezpośredni nadzór nad działalnością podporządkowanych im komórek organizacyjnych. Do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych należało sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad wykonywaniem bieżących prac w podległych im komórkach organizacyjnych oraz prowadzenie kontroli merytorycznej i formalnej zadań w nich realizowanych.

W regulaminie organizacyjnym Instytutu do dnia 1 stycznia 2012 r. nie została wyodrębniona komórka zajmująca się kontrolą wewnętrzną. Uwzględniony w regulaminie organizacyjnym PIG-PIB od dnia 1 stycznia 2012 r. Zespół Kontroli, Odbioru i Wdrożeń Projektów, Tematów i Opracowań nie został utworzony do czasu zakończenia kontroli NIK.

(Dowód: akta kontroli str. 26-95)

Wyjaśniając w powyższych sprawach Dyrektor PIG-PIB podał m.in., że do 2011 r. funkcjonował system kontroli wielopoziomowej oparty na funkcjonowaniu dyrektorów pionów, których od 2012 r. już nie ma. Mając na uwadze niezbyt dobre doświadczenia z tym poziomem kontroli, w nowej strukturze ten poziom zarządzania został zlikwidowany. Dodatkową trudnością przy prowadzeniu kontroli merytorycznych jest fakt braku na rynku osób mających specjalistyczne kompetencje. Jako przyczynę nie utworzenia po dniu 1 stycznia 2012 r. Zespołu Kontroli, Odbioru i Wdrożeń Projektów, Tematów i Opracowań, wskazał brak środków finansowych koniecznych do zatrudnienia nowych pracowników, spowodowany dwukrotnym zmniejszeniem przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej kosztów pośrednich, naliczanych w stosunku do funduszu wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przy realizacji poszczególnych tematów. Podał także, iż mimo tych trudności aktualnie trwa otwarta rekrutacja na stanowisko osoby odpowiedzialnej za część zadań Zespołu Kontroli. Druga osoba z kwalifikacjami prawnymi zostanie tam przesunięta ze składu Zespołu Radców

Prawnych. Od marca zostaną podjęte działania w ramach zatwierdzonego tegorocznego planu kontroli wewnętrznej.

(Dowód: akta kontroli str. 184-190)

Zarządzeniem nr 19 Dyrektora Instytutu z dnia 24 lipca 2009 r. została powołana na czas nieokreślony Komisja ds. oceny realizacji przedsięwzięć zamawianych przez Ministra Środowiska, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, finansowanych ze środków NFOŚiGW, zwana dalej „Komisją”. Zgodnie z Regulaminem Komisji, winna ona dwukrotnie w roku (w lutym i sierpniu) dokonywać kompleksowej oceny stopnia zaawansowania i realizacji prac, projektów, tematów prowadzonych w Instytucie. Do końca 2012 r. Komisja poddała ocenie realizację 30 tematów za II półrocze 2009 r. oraz 37 za I półrocze 2010 r. wśród, których znalazł się jeden związany z gazem z łupków, tj. „Opracowanie i zabezpieczenie stratotypowych odcinków rdzeni wiertniczych, etap I: rozpoznanie stanu zasobowego rdzeni i stworzenie zasad ich specjalnej ochrony”. Komisja nie kwestionowała prawidłowości przebiegu realizacji tego zadania, które zostało zakończone w 2011 r. W wyniku realizacji powyższego tematu sporządzone zostało opracowanie katalogujące, dokumentujące i pozwalające na zabezpieczenie szczególnie cennych profili rdzeni wiertniczych z otworów, które mają wyjątkowe walory dokumentacyjne dla stratygrafii i budowy geologicznej Polski. Opracowanie to zostało przekazane do CAG i Centralnej Bazy Danych Geologicznych PIG-PIB do wykorzystania.

(Dowód: akta kontroli str. 191-201)

W latach 2007-2010 w Instytucie zaplanowano do wykonania 17 audytów wewnętrznych, z których zrealizowano 4²⁵ (1 w 2007 r. i 3 w 2008 r.). Planowane i wykonane audyty nie obejmowały zagadnień związanych z gazem łupkowym. Zaplanowane, a nieprzeprowadzone audyty dotyczyły takich zagadnień jak m.in.: ocena procedur funkcjonujących w Centralnym Archiwum Geologicznym (z planu 2007 r.); System delegowania uprawnień, a struktura organizacyjna (z planu 2009 r. i 2010 r.); realizacja umów zawartych w wyniku przeprowadzonych procedur przetargowych (z planu 2009 r. i 2010 r.). Powodem niepełnej realizacji planu audytów były przerwy w zatrudnieniu osób na stanowisku audytora wewnętrznego w okresach: od 1 maja do 30 listopada 2007 r. (7 miesięcy) i od 1 marca do 30 czerwca 2009 r. (4 miesiące), a także brak realizacji przez ponad 13 miesięcy planu audytów przez audytora wewnętrznego, zatrudnionego w okresie od 1 lipca 2009 r. do 4 sierpnia 2010 r. Instytut podejmował działania w celu zatrudnienia audytora wewnętrznego w okresach występowania wakatów na tym stanowisku m.in. poprzez publikację stosownych ogłoszeń w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Warszawie, na stronach internetowych PIG-PIB i Stowarzyszenia Audytorów Wewnętrznych oraz w Gazecie Wyborczej. W 2011 r. w PIG-PIB nie planowano i nie przeprowadzono audytów wewnętrznych. W 2012 r. dwie nieplanowane kontrole/audyty wewnętrzne przeprowadził asystent Dyrektora Instytutu wraz z zespołem pracowników²⁶. Wyjaśniając w sprawie audytu wewnętrznego:

- były dyrektor Instytutu podał m.in. że brak obsady na stanowisku audytora wewnętrznego w okresie 1.05. – 30.11.2007 r. związany był z przejściem ówczesnego audytora wewnętrznego na emeryturę i że intensywne poszukiwania

²⁵ 2 audyty dotyczyły przestrzegania przepisów prawa zamówień publicznych, 1 prawidłowości zagospodarowania zbędnych środków trwałych, 1 audytu doradczego realizacji projektu MELA współfinansowanego ze środków UE.

²⁶ Przedmiotem tych audytów było m.in. : gospodarowanie składnikami majątku trwałego, zarządzanie obiektami budowlanymi, prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i ich dokumentowanie, wartościowanie stanowisk pracy, wykorzystanie majątku Instytutu, transport wewnętrzny.

następcy o wymaganych kwalifikacjach pozwoliły na zatrudnienie (z dniem 1 grudnia 2007 r.) takiej osoby,

- Dyrektor PIG-PIB podał m.in., że „Plan audytu jest większy niż możliwości i z tego co wynika z zamierzeń dyrektora. W przypadku ostatniego audytora, po wielokrotnych moich rozmowach z nim, które wskazywały, że poszczególne punkty audytu nie są realizowane [...], podjąłem decyzję [...] o jego zwolnieniu. [...] Sprawa doboru odpowiedniego audytora była utrudniona ze względu na możliwości zaproponowania wynagrodzenia przez Instytut na poziomie akceptowanym przez osoby zainteresowane. [...] Późniejsze poszukiwania audytora nałożyły się w czasie ze zmianą ustawy o finansach publicznych, która stworzyła możliwość braku konieczności istnienia stanowiska audytora. [...] Pewien czas zajął formalny nabór na to stanowisko. [...] Przedmiotem audytu nie były projekty związane z gazem łupkowym, gdyż ich wymiar finansowy był symboliczny w porównaniu z pozostałym zakresem działań Instytutu, a złożoność problematyki nie gwarantowała kompetentnej oceny osób nie mających wiedzy na temat złóż węglowodorów niekonwencjonalnych.”

(Dowód: akta kontroli str. 185, 187, 207-215)

Ustalone
nieprawidłowości

W instytucie nie została utworzona komórka kontroli wewnętrznej zajmująca się nie tylko sprawdzaniem realizacji opracowań merytorycznych ale również zagadnieniami organizacyjnymi, na co uwagę zwrócił także Henryk Jacek Jezierski – Główny Geolog Kraju w zatwierdzonym w dniu 16 lutego 2010 r. sprawozdaniu z kontroli problemowej przeprowadzonej w PIG – PIB przez zespół kontrolny Ministerstwa Środowiska. Nie doszło także do utworzenia przewidzianego regulaminem organizacyjnym PIG-PIB od dnia 1 stycznia 2012 r. Zespołu Kontroli, Odbioru i Wdrożeń Projektów, Tematów i Opracowań. Niski był stopień realizacji planu audytów wewnętrznych, spowodowany kilkukrotnymi wakatami na tym stanowisku oraz niewywiązywaniem się z obowiązków w tym zakresie przez jednego z zatrudnionych audytorów. Do końca 2012 r. jedynie dwukrotnie (w 2009 r. i w 2010 r.) sprawdzana była prawidłowość realizacji zleconych Instytutowi przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW, przez Komisję powołaną w tym celu (w lipcu 2009 r.) na czas nieokreślony przez Dyrektora PIB-PIB.

3.2. Kontrole PIG-PIB wykonane przez podmioty zewnętrzne

Opis stanu
faktycznego

Według zapisów księgi kontroli w badanym okresie w PIG-PIB przeprowadzonych zostało łącznie 49 kontroli zewnętrznych. Kontrole te nie obejmowały zagadnień związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem gazu z łupków. Dwie kontrole przeprowadziło Ministerstwo Środowiska. W wyniku pierwszej (z lipca 2008 r.) dotyczącej funkcjonowania Instytutu w zakresie przestrzegania stosownych przepisów prawa oraz obowiązujących procedur postępowania, stwierdzono m.in.: brak aktualnych i odpowiadających wymogom ustawy o finansach publicznych procedur audytu wewnętrznego, wskazano na potrzebę poprawy terminowości i jakości realizowanych zadań, w tym wykonywanych na zamówienie Ministerstwa Środowiska oraz na zwiększenie odpowiedzialności Instytutu za prowadzenie spraw w dziedzinie geologii i ustalanie kierunków działania w tym zakresie. W wystąpieniu pokontrolnym Ministra Środowiska zawarto 9 wniosków, z których jeden dot. poprawienia terminowości realizowanych zadań nie został wykonany. W wyniku kontroli przeprowadzonej na przełomie stycznia i lutego 2010 r. w zakresie analizy procesu zarządzania i organizacji Instytutu jako jednostki realizującej zadania państwowej służby geologicznej i hydrogeologicznej pod adresem Instytutu skierowano łącznie 11 wniosków pokontrolnych, z których nie zrealizowano 2, tj. w zakresie: przeszkolenia kadry kierowniczej oraz koordynatorów zespołów

zadaniowych w zakresie zarządzania; utworzenia modelu kontroli wewnętrznej w zakresie jakości powstających w PIG-PIB opracowań merytorycznych oraz rozwiązań organizacyjnych. Dyrektor PIG-PIB składając wyjaśnienia w sprawie niepełnej realizacji wniosków skierowanych do Instytutu po kontrolach Ministra Środowiska, podał że:

- cyt. „Większość tematów realizowanych przez PIG stanowią tematy niesamodzielne. Niestety nie udało się tutaj poprawić stopnia terminowości ich zakończenia, ponieważ: [1] skomplikowane procedury przetargowe, przy monopolistycznej roli niektórych kooperantów wielokrotnie nie kończą się sukcesem za pierwszym podejściem (przykładem był Program płytkich Wierceń Badawczych, dla których przetarg powtarzano kilkakrotnie z powodu braku zgłoszeń lub ich przeszacowania), [2] w związku ze specyfiką prac geologicznych, której części nie da się przewidzieć, [3] często występują problemy z nieterminowością kooperantów.”

- cyt. „Wprowadziłem nagrodę za zdobycie uprawnień geologicznych. Zaowocowało to nagłym wzrostem osób pozyskujących te uprawnienia. Jesienią tego roku planuję systemowe szkolenie z zarządzania z metodyki Prince.”

„Rozwiązania organizacyjne są przedmiotem debaty w ramach posiedzenia Rady Naukowej, która ostatecznie opiniuje propozycje rozwiązań organizacyjnych. Przed tym faktem sprawy te analizuje Specjalna Komisja Rady Naukowej ds. Ekonomiczno- Organizacyjnych. Powstałby problem, czyja opinia jest ważniejsza, czy komórki kontroli, czy opinia Rady Naukowej. Moim zdaniem pewną rolę w doskonaleniu struktury Instytutu odegrałby merytoryczny audyt zewnętrzny Instytutu, posiadający wiedzę o rozwiązaniach organizacyjnych w innych służbach.”

(Dowód: akta kontroli str. 216-242)

Ustalone
nieprawidłowości

Niepełna była realizacja wniosków skierowanych po kontrolach przeprowadzonych w PIG-PIB przez Ministra Środowiska, w tym wniosku w sprawie utworzenia modelu kontroli wewnętrznej w zakresie jakości powstających w PIG-PIB opracowań merytorycznych oraz rozwiązań organizacyjnych.

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia organizację i sprawowanie wewnętrznego nadzoru i kontroli nad działalnością Instytutu, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację wniosków pokontrolnych Ministerstwa Środowiska.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Dokonanie całościowego szacunku potencjalnego zasobu wydobywalnego złóż gazu niekonwencjonalnego w Polsce, tj. także poza basenem bałtycko – podlasko – lubelskim.
2. Każdorazowe przeprowadzanie negocjacji treści umowy z wykonawcami prac zleczanych przez Instytut, stosownie do wymogów § 6 pkt 6 regulaminu udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82

3. Dokonywanie z wymaganą częstotliwością, oceny realizacji przedsięwzięć zleconych Instytutowi, przez Komisję powołaną zarządzeniem Dyrektora PIG-PIB w tej sprawie.
4. Zorganizowanie funkcjonowania nadzoru i kontroli wewnętrznej w PIG – PIB w postaci i składzie kadrowym zapewniającym właściwą i pełną realizację planowanych zadań w tym zakresie.
5. Uregulowanie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w PIG-PIB z wykorzystaniem wydanego w tej sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia z dnia 8 stycznia 2002 r.
6. Doprowadzenie do pełnej realizacji wniosków sformułowanych po kontrolach przeprowadzonych przez Ministra Środowiska.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wskorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Wrocław, dnia 10 czerwca 2013 r.

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Kontroler

Piotr Miklis

Jerzy Skowroński

gł. spec. k.p.

Kontroler

Mirosław Perłowski

gł. spec. kp.

