



Źródło: Fotolia.com

Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, sierpień 2017 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?



Kontrola doraźna podjęta na wniosek Prezesa Rady Ministrów



02 Co kontrolowaliśmy?

Cel główny kontroli:

Ocena realizacji przez Ministra Środowiska zadań związanych z **udzielaniem koncesji** na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego

Zbadaliśmy:

- skuteczność działań w zakresie identyfikowania zasobów złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego
- realizację przez procesu przyjmowania i załatwiania wniosków przedsiębiorców o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż
- monitorowanie realizacji obowiązków i uprawnień z tytułu udzielonej koncesji i przestrzegania warunków w niej określonych
- organizację, nadzór i kontrolę nad działaniami komórek organizacyjnych ministerstwa

03 Kogo kontrolowaliśmy?

Ministerstwo Środowiska



Ministerstwo
Środowiska

- Okres objęty kontrolą:
 - **2008-2016** dla koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie **złóż miedzi i węglowodorów** (ropy naftowej i gazu ziemnego) ze złóż konwencjonalnych
 - **2013-2016** dla koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie **złóż gazu łupkowego**

04 Stwierdzony stan

- Brak rzetelnych danych o zasobach gazu łupkowego
- Brak spójnej polityki koncesyjnej
- Naruszenia przepisów prawa w toku postępowań administracyjnych
- Brak spójnych i/lub adekwatnych procedur
- Długotrwałe i przewlekłe procedowanie
- Naruszenie ustawy o archiwach
- Brak monitorowania koncesji
- Braki kadrowe i częste zmiany organizacyjne

05 Ocena ogólna (1)

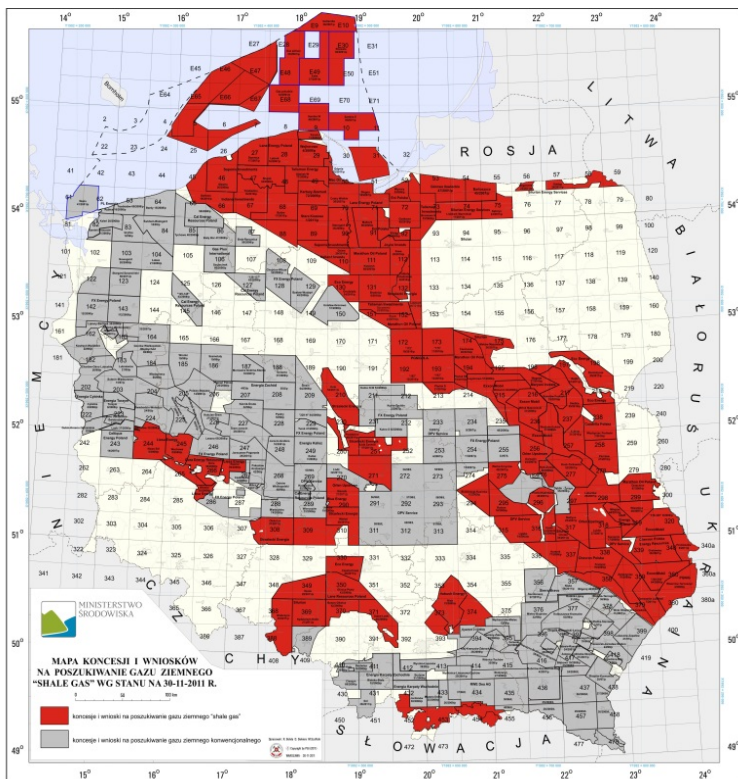
Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw środowiska w zakresie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie zarówno złóż miedzi, jak i węglowodorów – w tym gazu łupkowego.

Zlecane i nadzorowane działania zmierzające do oszacowania krajowych zasobów gazu łupkowego w Polsce okazały się nieskuteczne. Wciąż brak jest ich ostatecznych i zatwierdzonych wyników, które mogłyby stać się podstawą do prowadzenia realistycznej polityki surowcowej i gospodarczej.

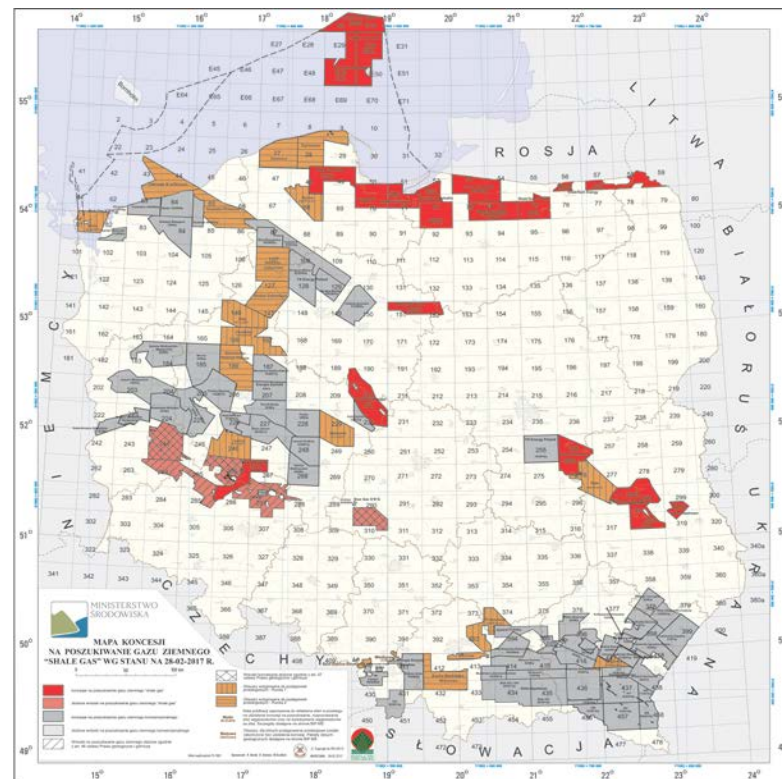
Ministerstwo Środowiska nie określiło i nie prowadziło spójnej polityki koncesyjnej. Nie została ona również zawarta w żadnym sformalizowanym dokumencie, który obejmowałby działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania złóż miedzi oraz węglowodorów, w tym gazu łupkowego.

Obszary objęte koncesjami i wnioskami na poszukiwanie gazu łupkowego

Listopad 2011



Marzec 2017

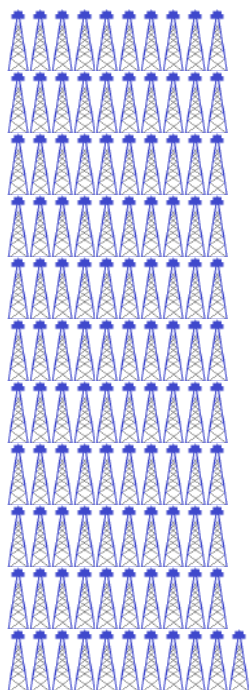


■ - obszary objęte koncesjami i wnioskami

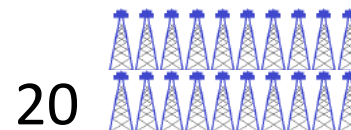
Źródło: Ministerstwo Środowiska.

07 Liczba koncesji – Gaz z łupków

2012



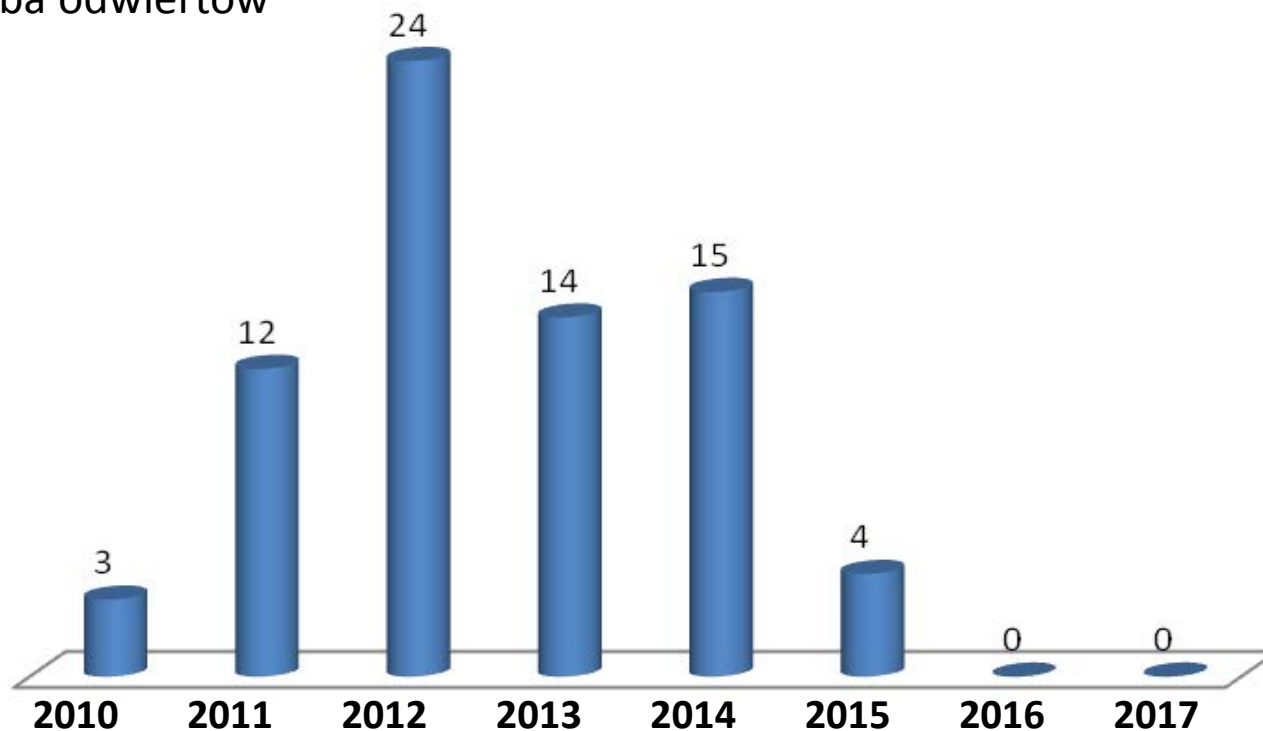
2017



Źródło: Ministerstwo Środowiska oraz <http://lupki.mos.gov.pl/gaz-z-lupkow/stan-prac-w-polsce>

08 Dynamika prac poszukiwawczych - Gaz z łupków

Liczba odwiertów



Źródło: Ministerstwo Środowiska oraz <http://lupki.mos.gov.pl/gaz-z-lupkow/stan-prac-w-polsce>

Wydatkowane dotychczas środki na poszukiwanie (bez kosztów koncesji)
około 4 miliardy złotych

Źródło: <http://gielidaigospodarka.pl>



09 Ocena ogólna (2)

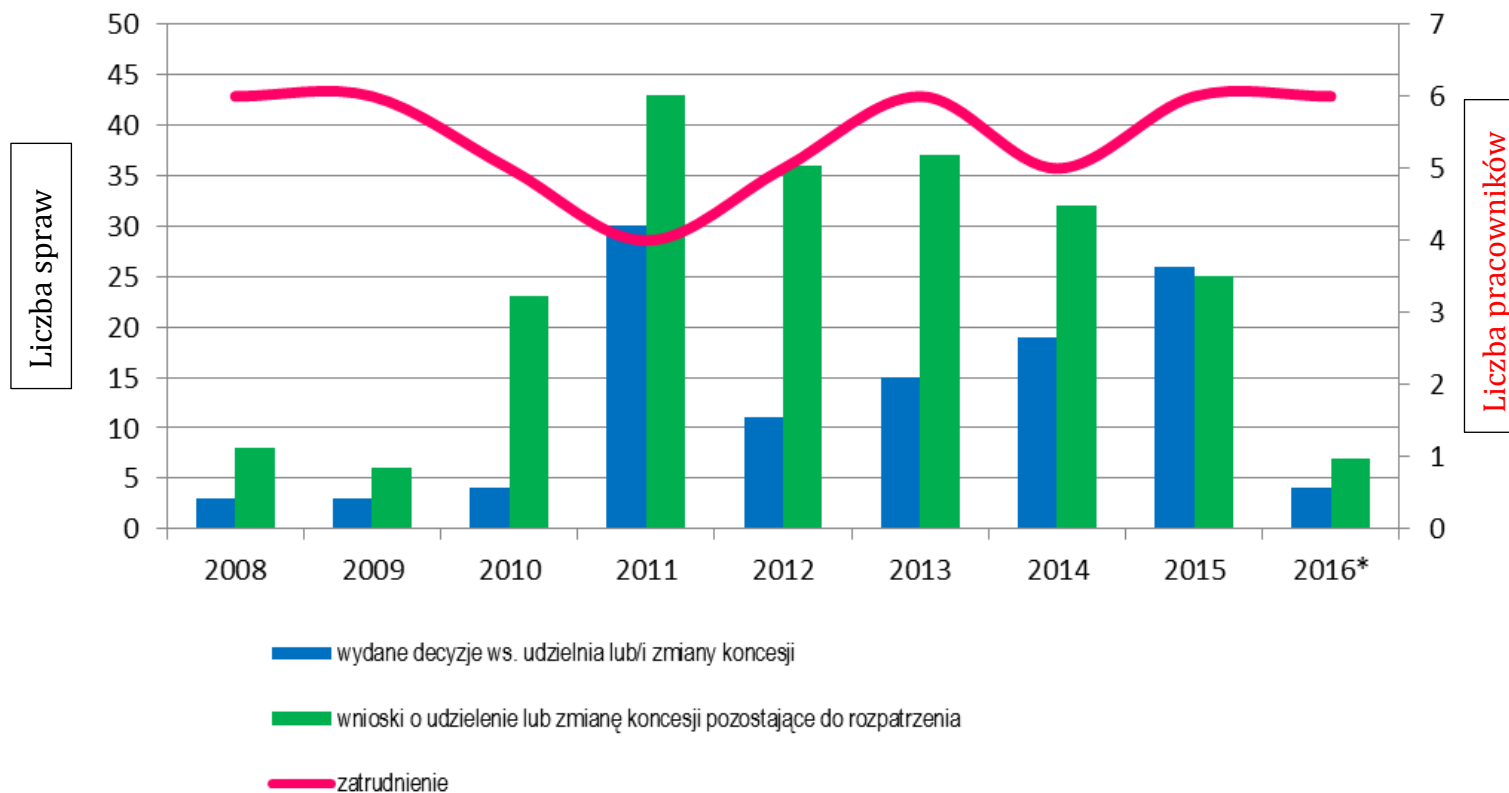
Minister Środowiska, jako organ koncesyjny, prowadził postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany lub wygaśnięcia koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż węglowodorów, z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy prawo geologiczne i górnicze.

W umowach o ustanowienie użytkowania górniczego w niedostateczny sposób zabezpieczano interesy Skarbu Państwa.

Ministerstwo Środowiska nie było przygotowane pod względem organizacyjno-kadrowym do rozpatrywania zwiększonej w latach 2010-2012 liczby wniosków o udzielenie koncesji – w zakresie złóż miedzi oraz w latach 2008-2014 – w zakresie złóż węglowodorów.

10 Nieprzygotowanie organizacyjno-kadrowe

Pracownicy prowadzący postępowania w zakresie złóż miedzi

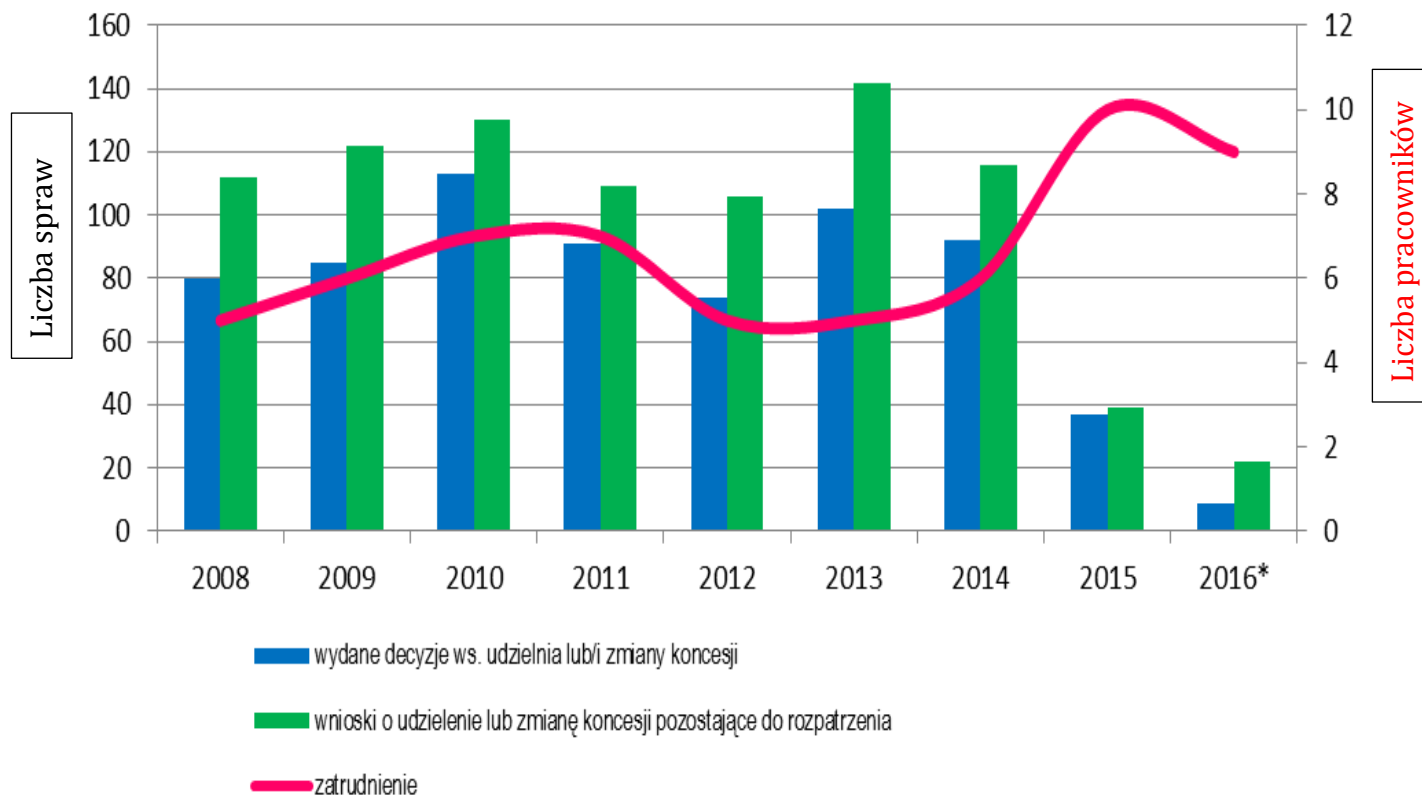


*październik 2016

Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych z Ministerstwa Środowiska.

11 Nieprzygotowanie organizacyjno-kadrowe

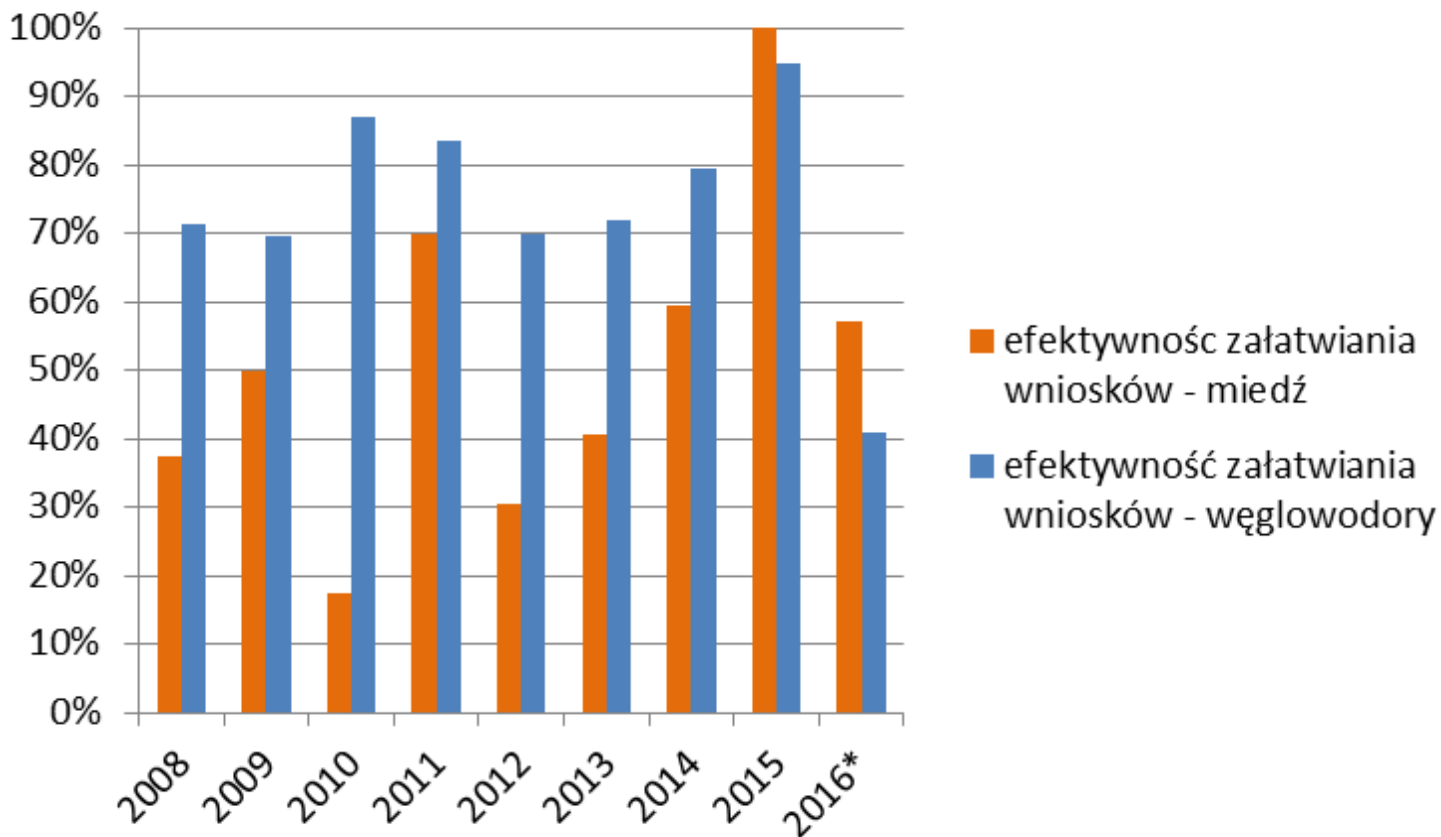
Pracownicy prowadzący postępowania w zakresie złóż węglowodorów



*październik 2016

Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych z Ministerstwa Środowiska.

12 Efektywność załatwiania wniosków



*październik 2016

Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych z Ministerstwa Środowiska.

13 Ocena ogólna (3)

NIK dostrzega zainicjowanie działań, w dziedzinie kontrolowanej działalności, przez obecnego Ministra Środowiska, po objęciu przez niego stanowiska w listopadzie 2015 r., polegających na podjęciu prac nad projektem ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej oraz nad zmianą przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Jakkolwiek ocena skuteczności tych działań możliwa będzie dopiero w dalszej perspektywie czasu.

14 Wnioski (1)

Do Ministra Środowiska:

- **Opracowanie polityki koncesjonowania** działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania złóż miedzi oraz węglowodorów
- **Doprowadzenie do wiarygodnego oszacowania** zasobów gazu łupkowego w Polsce
- Rozważenie **wytypowania kolejnych obszarów** do postępowań przetargowych na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu zamkniętego
- **Opracowanie i wdrożenie procedur** postępowania o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz przeniesienia koncesji
- Opracowanie i **wdrożenie procedur monitorowania** wypełniania przez przedsiębiorców zobowiązań koncesyjnych, ich wywiązywania się z obowiązków koncesyjnych oraz realizacji umów o ustanowienie użytkowania górniczego

15 Wnioski (2)

- **Weryfikację dokumentu** pn. „Zasady postępowania prowadzonego na podstawie art. 28i oraz następne ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (pgg) z dnia 17 lutego 2015 r.” oraz o jej uzupełnienie w zakresie rozpatrywania konkurencyjnych wniosków przedsiębiorców
- **Weryfikację procedur** o udzielenie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawane złóż miedzi i **ich uzupełnienie** o zapisy określające jednolite, obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria oceny wniosków oraz o zapisy określające sposób weryfikacji przyjętych kryteriów
- **Umorzenie postępowań** w przedmiocie udzielenia lub zmiany koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów, wszczętych w okresie od 1 października 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r., a niezakończonych decyzją ostateczną
- Dokonanie analizy stanu kadrowego i podjęcie działań w celu **zapewnienia rzetelnego działania** organu koncesyjnego
- **Wzmocnienie nadzoru** nad prawidłowością gromadzenia, klasyfikowania, przechowywania i archiwizowania dokumentacji

16 Działania po kontroli

- Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska 6 marca 2017 r.
- 28 marca 2017 r. zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.
- 28 czerwca 2017 r. Kolegium NIK podjęło uchwałę Nr 44/2017 uwzględniając zastrzeżenia w części dotyczącej uzupełnienia uzasadnienia oceny ogólnej o informację o prowadzonych w MŚ pracach legislacyjnych.



Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji