LWR-4101-17-00/2012
Nr ewid. 164/2013/P/12/186/LWR

Informacja o wynikach kontroli

POSZUKIWANIE, WYDOBYWANIE I ZAGOSPODAROWANIE GAZU ZE ZŁÓŻ ŁUPKOWYCH

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:
Mieczysław Biernat



Zatwierdzam:
Wojciech Kutyła



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 6 grudnia 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE 6
   1.1. Temat i numer kontroli 6
   1.2. Cel główny kontroli 6
   1.3. Zakres przedmiotowy i cele cząstkowe: 6
   1.4. Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja 7
   1.5. Podstawa prawna, kryteria kontroli 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
   2.1. Ocena kontrolowanej działalności 8
   2.2. Wnioski 16

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE 17
   3.1. Uwarunkowania prawno-organizacyjne i ekonomiczne 17
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 21
      3.2.1. Działania podejmowane dla określenia zasobu gazu łupkowego w Polsce oraz perspektywy jego wydobywania i zagospodarowania 21
      3.2.2. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów 27
      3.2.3. Realizacja zobowiązań koncesyjnych w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego 34
      3.2.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli oraz załatwianie skarg i wniosków 41

4. INFORMACJE DODATKOWE 45
   4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli 45
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 45
   4.3. Finansowe rezultaty kontroli 50

5. ZAŁĄCZNIKI 51

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

MŚ	Ministerstwo Środowiska
DGiKG	Departament Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Środowiska
PIG-PIB	Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
WIOŚ	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
WUG	Wyższy Urząd Górniczy
OUG	Okręgowy Urząd Górniczy
Shale gas	gaz z łupków
LNG	gaz skroplony
Ustawa p.g.g. z 1994 r.	ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[1]
Ustawa p.g.g. z 2011 r.	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[2]

Wg ustawy p.g.g. z 2011 r.

Danymi geologicznymi	są wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych
Informacją geologiczną	są dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach danych
Obszarem górniczym	jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony m.in. do prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji
Poszukiwaniem	jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny
Pracą geologiczną	jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności m.in. poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, określania warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych
Przedsiębiorcą	jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą

[1] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz.1947 j.t.
[2] Dz.U. z 2011 r. Nr. 163, poz. 981 ze zm.

Robotą geologiczną	jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu
Rozpoznawaniem	jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny
Węglowodorami	są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego
Zakładem górniczym	jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż
Złożem kopaliny	jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą
Ustanowienie użytkowania górniczego	umowa pomiędzy koncesjonariuszem i organem koncesyjnym pozwalająca przedsiębiorcy, z wyłączeniem innych osób, poszukiwać lub rozpoznawać oznaczoną kopalinę na obszarze określonym w koncesji
Zasoby wydobywalne	część zasobów złoża kopaliny możliwa do wydobycia (źródło: ekologia. pl)
Badania sejsmiczne	metoda nieinwazyjnego przy pomocy fal sejsmicznych rozpoznawania geologicznej budowy Ziemi, w celu ustalenia lokalizacji struktur skalnych wskazujących na obecność ewentualnych złóż surowców oraz wyznaczenia optymalnego miejsca odwiertu (źródło: ekologia. pl., słownik wyrazów obcych PWN)
Szczelinowanie hydrauliczne	proces technologiczny mający na celu zwiększenie wydajności odwiertu. Proces ten przeprowadza się poprzez wpompowywanie do odwiertu płynu szczelinującego (mieszaniny wody z dodatkami chemicznymi i piaskiem) pod wysokim ciśnieniem w celu wytworzenia, utrzymania lub powiększenia szczelin w skałach (źródło: ekologia. pl.)

1 WPROWADZENIE

1.1 Temat i numer kontroli

Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych – P/12/186.

Kontrolą objęto lata 2007–2012.

1.2 Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena działań administracji publicznej podejmowanych w związku z ustaleniem zasobów gazu z łupków oraz przyszłym jego wydobywaniem i zagospodarowaniem, a także realizacji przez przedsiębiorców warunków ustalonych w koncesjach na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż z gazu łupkowego.

1.3 Zakres przedmiotowy i cele cząstkowe

- Ocena stopnia zaawansowania działań zmierzających do ustalenia wielkości zasobów gazu z łupków, w tym procesu udzielania koncesji oraz perspektyw jego wydobywania i zagospodarowania.
- Ocena prawidłowości udzielania przez Ministra Środowiska koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu z łupków.
- Ocena sprawowania przez organy administracji publicznej nadzoru i kontroli w zakresie zagadnień dotyczących gazu z łupków.
- Ocena wywiązywania się podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) ze zobowiązań wynikających z wykonywania koncesji wydanych im w związku z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu z łupków, w szczególności w zakresie ochrony środowiska.

1.4 Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 29 października 2012 r. do 2 lipca 2013 r. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu uczestniczyli także: Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK, Departament Środowiska NIK oraz Delegatury NIK: w Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Olsztynie, Opolu i Warszawie.

Kontrolą objęto łącznie 19 jednostek, tj.:

– Ministerstwo Gospodarki w Warszawie,
– Ministerstwo Środowiska w Warszawie,
– Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie,
– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie,
– Wyższy Urząd Górniczy oraz Okręgowe Urzędy Górnicze w Warszawie, Lublinie i Poznaniu
– 11 przedsiębiorców, którym udzielono koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym głównie gazu z łupków.

Wykaz uczestników kontroli i skontrolowanych jednostek przedstawia załącznik 5.1 do Informacji

1.5 Podstawa prawna, kryteria kontroli

W organach administracji publicznej kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3] z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, natomiast u przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie badanej działalności, na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności. W związku z kontrolą, na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w 104 jednostkach niekontrolowanych.

[3] Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t. ze zm.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Celem kontroli NIK była ocena działań administracji publicznej podejmowanych w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego w Polsce, a także ocena realizowania przez przedsiębiorców warunków ustalonych w wydanych im koncesjach. W okresie objętym kontrolą, działalność poszukiwawczo-rozpoznawczą niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego z łupków prowadzono w oparciu o 113 koncesji obejmujących blisko 1/3 terytorium Polski. Jednak wykonywane przez przedsiębiorców prace geologiczne przebiegały na stosunkowo niewielkiej części udzielonego obszaru koncesyjnego i niejednokrotnie z opóźnieniem. Przyczyna tak powolnego – i nie zawsze zgodnego z udzieloną koncesją – działania przedsiębiorców wynikała nie tylko ze zmiany ich sytuacji ekonomiczno-finansowej, ale również z niewłaściwych działań administracji rządowej, zarówno w obszarze wydawania koncesji, jak i nadzoru nad realizacją wymagań koncesyjnych.

NIK zidentyfikowała w kontrolowanej dziedzinie szereg nieprawidłowości, do których należy zaliczyć w szczególności:

- **Ze znacznym opóźnieniem przebiegały rozpoczęte w 2011 r. prace związane z tworzeniem i nowelizacją prawa dotyczącego poszukiwania i wydobywania węglowodorów, w tym gazu z łupków oraz przepisów w zakresie opodatkowania kontrolowanej działalności. Przygotowywane zmiany prawa w tym zakresie zatrzymały się na etapie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Dalsze ich przedłużanie może skutkować ograniczeniem przez przedsiębiorców skali prowadzonych bądź planowanych prac geologicznych oraz nakładów inwestycyjnych ponoszonych na taką działalność, a także zmniejszeniem z ich strony zainteresowania poszukiwaniem złóż gazu niekonwencjonalnego w Polsce.**
- **Nie powołano ustanowionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2012 r. Pełnomocnika Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów, do zadań którego miało należeć m.in. przygotowywanie koncepcji ekonomicznych, prawnych i strategicznych oraz inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań związanych z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem gazu z łupków.**
- **Mimo deklaracji o priorytetowym traktowaniu poszukiwań złóż gazu z łupków, Ministerstwo Środowiska nie potrafiło właściwie zorganizować prac resortu, tak by zadania deklarowane jako priorytetowe były realizowane stosownie do ich rzeczywistego znaczenia dla państwa. Nierzetelnie i przewlekle prowadzone były przez Ministra Środowiska postępowania administracyjne w sprawie udzielenia (zmiany, przeniesienia) koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie gazu z łupków. Decyzje wydawane były ze znacznym przekraczaniem terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (średnio 132 dni przy wymaganych 30). Dopuszczano do nierównego traktowania wnioskodawców i do rozpatrywania wniosków niespełniających wymogów co do ich kompletności, reprezentacji strony i wiarygodności ekonomicznej wnioskodawcy. W uzasadnieniach wydanych decyzji nie wskazywano istotnych faktów i dowodów stanowiących podstawę załatwienia sprawy. Naruszano terminy i zasadę jednorazowego uiszczania opłat z tytułu udzielenia koncesji. Występujące nieprawidłowości przy udzielaniu koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego polegające na dowolności postępowania i nierównym traktowaniu wnioskodawców świadczą o wysokim poziomie ryzyka korupcji.**

- **Przyjęty przez Ministra Środowiska sposób udzielania koncesji każdemu z przedsiębiorców według wnioskowanego zakresu, obejmującego łącznie nawet 10 tys. km2, umożliwił wprawdzie rozdysponowanie całego obszaru koncesyjnego, jednak zablokował na okres co najmniej kilku lat dostęp innym przedsiębiorcom zainteresowanym poszukiwaniem gazu z łupków, co w konsekwencji może spowodować spowolnienie procesu rozpoznania zasobów. Stosując taką strategię koncesyjną nie wzięto pod uwagę ograniczonych możliwości techniczno-ekonomicznych przedsiębiorców. Wykonanie jednego otworu poszukiwawczego wiązało się z koniecznością wydatkowania ok. 15 mln USD, a możliwości techniczne koncesjonariuszy pozwalały średnio na wykonanie jednego otworu w ciągu roku. W tej sytuacji rozwiązaniem korzystniejszym mogłoby być udzielenie koncesji większej liczbie przedsiębiorców na mniejszą powierzchnię terenu.**
- **Podjęte działania w kierunku ustalenia zasobności krajowych złóż gazu łupkowego nie doprowadziły dotąd do wiarygodnego oszacowania ich wielkości. Dotychczasowe szacunki nie mogą być uznane za ostateczne i rzetelne, gdyż oparte zostały na zbyt małej bazie informacji i danych geologicznych. Niewielka zrealizowana dotychczas liczba odwiertów poszukiwawczych oraz brak wyników badań pobranych próbek geologicznych nie pozwala na zlokalizowanie i wiarygodne oszacowanie wielkości zasobu złóż gazu łupkowego w Polsce. By tego dokonać pożądane byłoby wykonanie ok. 200 odwiertów. Osiągnięcie tej liczby odwiertów przy zachowaniu dotychczasowego tempa wierceń zajęło by jeszcze ok. 12 lat.**
- **Minister Środowiska niewystarczająco uregulował proces pobierania i postępowania z próbkami geologicznymi pozyskiwanymi w wyniku wykonywanych otworów wiertniczych. W udzielonych koncesjach nie zapewniono bowiem obowiązku bieżącego przekazywania do państwowego zasobu geologicznego próbek geologicznych zaliczanych do trwałego przechowywania oraz nie określono szczegółowych wymogów co do warunków, technologii, miejsca (interwału), sposobu poboru i podziału pobieranych próbek. Próbki geologiczne wywożono w całości za granicę (w tym rdzenie wiertnicze), bez wiedzy i zgody organu koncesyjnego. Przeprowadzona przez NIK weryfikacja próbek geologicznych pochodzących z 13 wykonanych odwiertów i przekazanych do Centralnego Archiwum Geologicznego wykazała, że przyjęte materiały geologiczne, w tym rdzenie wiertnicze, pobierane były w technologii naruszającej stan i budowę próbek, nie spełniały wymogów jakościowych i objętościowych i tylko w części były przydatne do dalszych badań.**
- **Niewystarczający i nierzetelny był nadzór urzędów górniczych nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów w zakresie ochrony środowiska, wynikających z koncesji, planów ruchu zakładu górniczego, innych decyzji administracyjnych (np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia). Nie skontrolowano wszystkich wykonanych odwiertów poszukiwawczych. Nie we wszystkich przeprowadzonych kontrolach odniesiono się do każdego z elementów i obszarów środowiska, tj. ochrony powierzchni ziemi, wód, powietrza, przed odpadami, hałasem oraz wibracjami powstającymi przy wykonywaniu robót wiertniczych. Również Minister Środowiska nie prowadził kontroli przedsiębiorców, w szczególności w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją.**
- **Niewystarczający był nadzór Ministra Środowiska, PIG-PIB i Wyższego Urzędu Górniczego nad podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi w zakresie zagadnień związanych z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego. Pracownicy Ministerstwa**

Środowiska nie wykonywali czynności kontrolnych w tym zakresie, a w PIG-PIB nie wyodrębniono nawet komórki organizacyjnej zajmującej się przeprowadzaniem kontroli. Z przeprowadzonych łącznie 34 kontroli przez WUG, tylko jedna dotyczyła problematyki gazu z łupków.

- **Nieprawidłowości w działaniach przedsiębiorców wynikały z faktu, że nie wszyscy wykonywali zadania i obowiązki wynikające z udzielonych im koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego. Odnosiło się to w szczególności do przypadków niewykonywania prac geologicznych lub przystępowania do ich realizacji z wielomiesięcznym opóźnieniem, nieterminowego i niewłaściwego naliczania i wnoszenia opłat koncesyjnych na rzecz NFOŚiGW oraz właściwych gmin, nierzetelnego przekazywania Ministrowi Środowiska pisemnych informacji o przystępowaniu do wykonywania prac geologicznych bądź o ich zakończeniu.**

Oceny działalności skontrolowanych jednostek:

I. NIK formułując wobec **Ministra Środowiska ocenę negatywną w obszarze prowadzenia postępowań administracyjnych** w sprawie udzielania (zmiany, przeniesienia) koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu z łupków, uwzględniła w szczególności:

a) **długotrwałe i nierzetelne załatwianie wniosków koncesyjnych przedsiębiorców.** We wszystkich 100 przeprowadzonych w badanym okresie postępowaniach o udzielenie koncesji przekroczony został podstawowy 30 dniowy termin załatwienia sprawy określony w Kodeksie postępowania administracyjnego. Średni czas tych postępowań wynosił 132 dni. Najkrótszy czas załatwiania sprawy o udzielenie koncesji wyniósł 36 dni, natomiast trzy najdłużej trwające postępowania prowadzone były przez 767, 867 i 921 dni. Średni czas postępowań w sprawie zmiany koncesji wyniósł 95 dni, przy czym czas załatwienia 22 wniosków przekroczył 200 dni. W 21 (z 30 szczegółowo analizowanych) postępowaniach o udzielenie koncesji, w 16 (z 30) w sprawie zmiany koncesji oraz w 20 (z 34) dotyczących przeniesienia koncesji nie poinformowano strony o niezałatwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy. Żadna z decyzji o udzieleniu/zmianie koncesji nie zawierała w uzasadnieniu analizy dotyczącej oceny potencjału ekonomicznego wnioskodawcy w kontekście możliwości prowadzenia przez niego wnioskowanej działalności. W przypadku 10 (z 30) postępowań koncesyjnych, 9 (z 30) postępowań w sprawie zmiany koncesji, a także w przypadku 25 (z 34) postępowań o przeniesienie koncesji organ koncesyjny nie umożliwił stronie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. *[str. 29-32 Informacji]*

b) **niezgodne z prawem wnoszenie opłat koncesyjnych oraz ustalanie terminów ich uiszczania.** Organ koncesyjny, udzielając koncesji lub dokonując ich zmian, w 15 (ze 100 skontrolowanych) przypadkach ustalał terminy wnoszenia opłat koncesyjnych z naruszeniem obowiązujących przepisów, tj. 14 dni od otrzymania decyzji, zamiast w terminie 14 dni od dnia, w którym koncesja stała się ostateczna. W 3 przypadkach dopuszczono do bezprawnego rozłożenia przedsiębiorcom na raty opłat koncesyjnych. *[str. 31 Informacji]*

c) **występujące nieprawidłowości przy udzielaniu koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego polegające na dowolności postępowania i nierównym traktowaniu wnioskodawców oraz opóźnionym podejmowaniu działań dla identyfikacji obszarów i mechanizmów korupcjogennych**. *[str. 33-34 Informacji]*

II. Ustalając wobec **Ministra Środowiska ocenę pozytywną z nieprawidłowościami w pozostałym zakresie działalności związanej z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego,** NIK wzięła pod uwagę:

a) zainteresowanie działalnością poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu z łupków w Polsce liczących się w tej branży krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych oraz udostępnienie im do prowadzenia prac geologicznych praktycznie całego potencjalnego obszaru występowania tego surowca, w tzw. basenie bałtycko-podlasko-lubelskim**,** co pozwalało na rozpoczęcie prac poszukiwawczych w większej skali. Do końca 2012 r. udzielono w dopuszczalnym prawem trybie bezprzetargowym 33 przedsiębiorcom wchodzącym w skład 19 grup kapitałowych łącznie 113 (od 1 do 15) koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu z łupków, obejmujących powierzchnię ok. 1/3 terytorium kraju. Przyjęte rozwiązanie umożliwiło wprawdzie udzielenie koncesji wszystkim zainteresowanym podmiotom, jednakże rozdysponowanie całego obszaru koncesyjnego zablokowało jednocześnie na okres co najmniej kilku lat dostęp innym przedsiębiorcom zainteresowanym taką działalnością. Dodatkowo udzielenie temu samemu przedsiębiorcy, kilku, a nawet kilkunastu koncesji obejmujących znaczny obszar, obejmujący nawet ok. 10 tys. km^2 położony na terenie kilkudziesięciu powiatów i kilku województw w praktyce ograniczało możliwość szybkiego rozpoznania geologicznego, chociażby ze względów ekonomicznych i technicznych. Wykonanie bowiem jednego otworu poszukiwawczego wiąże się z koniecznością wydatkowania ok. 15 mln USD. Przedsiębiorcy we wnioskach koncesyjnych deklarowali zazwyczaj wykonanie na jednej koncesji jednego odwiertu obligatoryjnego, a ponadto 1/5 udzielonych koncesji nie wymagała wykonania żadnego odwiertu. Korzystniejsze byłoby rozwiązanie polegające na udzieleniu koncesji większej liczbie przedsiębiorców na mniejszą powierzchnię terenu. *[str. 27-28 Informacji]*

b) podjęcie działań zmierzających do oszacowania złóż gazu z łupków, aczkolwiek nie doprowadziły one jeszcze do wiarygodnego oszacowania ich wielkości. Dotychczasowe bowiem szacunki z przyczyn obiektywnych, nie mogą być uznane za ostateczne i rzetelne, gdyż oparte zostały na zbyt małej bazie danych geologicznych. Dla określenia możliwości, warunków występowania i zasobności m.in. złóż gazu z łupków, Ministerstwo zleciło wykonanie szeregu opracowań, analiz, ekspertyz i prac naukowo-badawczych sfinansowanych w głównej mierze ze środków NFOŚiGW, które na obecnym etapie zrealizowanych prac geologicznych nie przyczyniły się jeszcze do pełniejszego poznania wielkości i zawartości złóż gazu łupkowego w Polsce. *[str. 21-22 i 24-25 Informacji]*

c) nieprzeprowadzanie kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywania działalności z udzieloną koncesją. W przypadku 20 (na 29 skontrolowanych) koncesji Minister Środowiska nie miał informacji o rozpoczęciu działalności objętej koncesją, chociaż w koncesjach nałożono na stronę taki obowiązek. Ponadto w 14 przypadkach organ koncesyjny nie posiadał rocznych raportów z prowadzonych przez przedsiębiorców prac, mimo że w koncesjach nakazano ich składanie w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku. *[str. 35 Informacji]*

d) niewystarczające uregulowanie sposobu pobierania i postępowania z próbkami geologicznymi pozyskiwanymi w wyniku wykonywanych przez przedsiębiorców otworów wiertniczych w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego. Minister Środowiska w udzielonych koncesjach nie określał szczegółowych

wymogów co do warunków, technologii, miejsca (interwału), sposobu poboru i podziału próbek geologicznych trwałego przechowywania pobranych w czasie realizacji prac wiertniczych. Próbki geologiczne (w tym rdzenie wiertnicze) bez wiedzy i zgody organu koncesyjnego wywożono za granicę. *[str. 32-33 i 39-41 Informacji]*

e) **niewystarczający nadzór i kontrolę nad nadzorowanymi/podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi w zakresie realizacji zadań związanych z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego.** Ministerstwo Środowiska w ogóle nie wykonywało kontroli w badanym zakresie i przedmiocie, z opóźnieniem wprowadziło wytyczne w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru nad nadzorowanymi jednostkami. *[str. 41 Informacji]*

III. NIK ustalając wobec **Ministra Gospodarki ocenę pozytywną**, uwzględniła w szczególności inicjowanie i realizowanie na szczeblu krajowym i zagranicznym współpracy, dialogu, wymiany informacji pomiędzy przedstawicielami administracji państwowej, komisji Europejskich, instytucjami, przedsiębiorstwami zaangażowanymi w poszukiwanie gazu z łupków oraz udział w pracach związanych z problematyką poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu z łupków. Niezależnie od powyższego NIK zwróciła uwagę, że od 1 sierpnia 2012 r. żaden z pracowników nie zajmował się bezpośrednio sprawami związanymi z gazem pochodzącym z łupków oraz że Ministerstwo nie dotrzymało terminu przekazania do Komisji Europejskiej *Planu Działań Zapobiegawczych* oraz *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*, sporządzonego w związku z *Oceną ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski*. *[str. 22-23 Informacji]*

IV. Formułując wobec **Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ocenę pozytywną**, **mimo stwierdzonych nieprawidłowości** NIK uwzględniła w szczególności:

a) **udział w finansowaniu prac dotyczących ustalenia wielkości zasobów złóż gazu z łupków.** W latach 2007–2012 na finansowanie opracowań, analiz, ekspertyz, prac naukowo badawczych odnoszących się m.in. do złóż gazu z łupków wydatkowano ogółem 8,8 mln zł, w tym ze środków NFOŚiGW 8.5 mln zł (96,2%). *[str. 24-25 Informacji]*

b) **dofinansowanie zadań państwowej służby geologicznej z dziedziny geologii** mających, bądź mogących mieć związek z węglowodorami ze złóż niekonwencjonalnych. Fundusz na ten cel udzielił PIG PIB na lata 2012–2015 dotacji w wysokości 35,0 mln zł. *[str. 25 Informacji]*

c) **kontrolowanie wnoszenia opłat za koncesje dotyczące poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu z łupków** oraz dokonywanie ocen legalności dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu geologii ze wskazaniem potencjalnych ryzyk występowania nieprawidłowości przy ich realizacji. *[str. 25 Informacji]*

d) **nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli,** tj. niewyznaczenia przez kierownika komórki audytowanej terminu wykonania zaleceń audytora wewnętrznego, a także niepowiadomienie o osobach odpowiedzialnych za realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu z przeprowadzonego na przełomie 2009 r. i 2010 r. audytu, co stanowiło naruszenie przepisu § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego[4]. *[str. 42 Informacji]*

[4] Dz.U. z 2008 r. Nr 66, poz. 406.

V. NIK ustalając wobec **Państwowego Instytutu Geologicznego-Państwowego Instytutu Badawczego ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,** uwzględniła w szczególności:

a) właściwie wykonywanie obowiązków w zakresie przyjmowania oraz udostępniania informacji geologicznej. W badanym okresie podległe PIG-PIB Centralne Archiwum Geologiczne rozpatrzyło łącznie 5.681wniosków o nieodpłatne udostępnienie informacji geologicznej. W latach 2007–2011 r. Dyrektor PIG-PIB, podpisał łącznie 51 umów o udostępnienie informacji geologicznej za wynagrodzeniem na łączną wartość 39,5 tys. zł. *[str. 41 Informacji]*

b) poprawne przygotowywanie i realizowanie zadań, których celem było określenie wielkości wydobywanych zasobów węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, w tym gazu z łupków w Polsce, mimo że nie doprowadziły one do dnia zakończenia kontroli do wiarygodnego jego ustalenia, przedstawiając rozbieżne dane podobnie jak szacunki zagranicznych agencji energetycznych i służb geologicznych. Sporządzony w marcu 2012 r. przez PIG-PIB raport o zasobie wydobywalnego gazu ziemnego z formacji łupkowych szacował jego najbardziej prawdopodobną wielkość w przedziale od 346,1 mld m^3 do 768 mld m^3. Różnice w szacowaniu wielkości zasobów złóż gazu z łupków w Polsce wynikały głównie z informacji opartych o archiwalne wyniki badań (z lat 1950-1990), transpozycji danych ze złóż amerykańskich, przyjmowania do obliczeń indywidualnych i autorskich koncepcji analitycznych oraz zróżnicowanych wielkości i parametrów charakteryzujących złoże (geologicznych, geofizycznych, geochemicznych, geomechanicznych). NIK podziela pogląd państwowej służby geologicznej, że bardziej wiarygodne zbilansowanie zasobu gazu łupkowego będzie możliwe dopiero po wykonaniu na udzielonym obszarze koncesyjnym ok. 200 otworów, tj. kilkakrotnie więcej w stosunku do 39 wykonanych do końca 2012 r. na podstawie, których potwierdzono przypadki występowania złóż gazu łupkowego, w tym wypływu gazu z otworu. *[str. 21-22 Informacji]*

c) niewystarczające unormowanie pomiędzy PIG-PIB i Ministerstwem Środowiska, sposobu weryfikacji w szczególności objętościowo-jakościowej i ewentualnej reklamacji próbek geologicznych przekazywanych do Centralnego Archiwum Geologicznego (CAG). Archiwum nie zatrudniało geologów, którzy mogliby przyjmowane próbki weryfikować, pracownicy CAG nie mieli uprawnień i narzędzi do egzekwowania od koncesjonariuszy zobowiązań w tym zakresie. Przeprowadzona przez PIG-PIB m.in. w związku z kontrolą NIK, weryfikacja próbek geologicznych pochodzących z 13 wykonanych odwiertów i składowanych w magazynie w Hołownie wykazała, że przyjęte materiały geologiczne, w tym rdzenie wiertnicze, pobierane były w technologii naruszającej stan i budowę próbek, nie spełniały wymogów jakościowych i objętościowych określonych w koncesji i tylko w części były przydatne do dalszych badań. *[str. 40-41 Informacji]*

d) niepełną organizację wewnętrznego nadzoru i kontroli nad działalnością PIG-PIB. W regulaminie organizacyjnym PIG-PIB 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, Brakowało uregulowań wewnętrznych w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. *[str. 41-42 Informacji]*

VI. Najwyższa Izba Kontroli formułując wobec **Wyższego Urzędu Górniczego oraz dwóch skontrolowanych Okręgowych Urzędów Górniczych w Warszawie i Lublinie ocenę pozytywną (poza OUG w Poznaniu, który oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości)** uwzględniła w szczególności:

a) **poprawne weryfikowanie i zatwierdzanie** planów ruchu zakładu górniczego oraz sprawowanie nadzoru górniczego i kontroli nad przedsiębiorcami prowadzącymi prace poszukiwawczo-rozpoznawcze złóż gazu łupkowego w zakresie dokumentowania oraz bezpieczeństwa wykonywania robót i prac geologicznych. W przypadku stwierdzonych w toku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości, organy nadzoru górniczego wydawały zalecenia pokontrolne, decyzje nakazowe, udzielały pouczeń lub grzywien w postaci mandatu karnego osobom odpowiedzialnym. *[str. 38-39 Informacji]*

b) **zapewnienie pozyskiwania przez WUG z podległych okręgowych urzędów górniczych bieżących informacji** o realizacji robót geologicznych i występujących problemach związanych z poszukiwaniem złóż gazu łupkowego. **Prowadzenie działalności informacyjnej**, w tym wobec przedsiębiorców w zakresie środowiskowych i formalno-prawnych aspektów poszukiwania i eksploatacji gazu ze złóż niekonwencjonalnych oraz technologii, barier geologicznych i zagrożeń związanych z taką działalnością. *[str. 39 Informacji]*

c) **niewystarczający nadzór urzędów górniczych nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów w zakresie ochrony środowiska**, wynikających z koncesji, planów ruchu zakładu górniczego, innych decyzji administracyjnych (np. o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia). Nie we wszystkich przeprowadzonych kontrolach odniesiono się do każdego z elementów i obszarów środowiska, tj. ochrony: powierzchni ziemi, wód, powietrza, przed odpadami, hałasem, wibracjami przy wykonywaniu robót wiertniczych. Miedzy innymi Urząd Górniczy w Poznaniu do kwestii hałasu i wibracji przy wykonywaniu robót wiertniczych odniósł się tylko w przypadku 3 z 19 odwiertów wykonanych na terenie jego działania. Urząd Górniczy w Warszawie kontrolą w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska objął jedynie dwa z siedmiu wykonanych odwiertów. Okręgowe Urzędy Górnicze w Poznaniu i Warszawie nie objęły żadnymi kontrolami odpowiednio 2 z 19 i 1 z 7 otworów wiertniczych wykonanych na ich terenie, co pozbawiło je możliwości oceny prawidłowości wykonania prac geologicznych na tych zadaniach, w szczególności w zakresie zgodności z wymogami ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. *[str. 37-38 Informacji]*

d) **brak nadzoru Wyższego Urzędu Górniczego nad podległymi urzędami górniczymi i komórkami organizacyjnymi WUG** w zakresie zagadnień związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego. Problematyki odnoszącej się do takiej działalności nie obejmowało 27 kontroli przeprowadzonych przez WUG w podległych okręgowych urzędach górniczych oraz 6 z 7 kontroli merytorycznych departamentów WUG, a także wykonane audyty wewnętrzne 23 zadań i 6 czynności doradczych. *[str. 41-42 Informacji]*

VII. NIK formułując **wobec 11 skontrolowanych przedsiębiorców, w 4 przypadkach oceny pozytywne, w 6 pozytywne, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i w 1 przypadku ocenę negatywną,** uwzględniła w szczególności:

a) **wykonywanie zadań i obowiązków wynikających z udzielonych koncesji,** w szczególności terminowe prowadzenie prac i robót geologicznych w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego oraz przedkładanie organowi koncesyjnemu wymaganych raportów i informacji. Siedmiu z 11 skontrolowanych przedsiębiorców wykonało 24, tj. 61,5% otworów poszukiwawczych zrealizowanych do końca 2012 r. *[str. 22 Informacji]*

b) **wniesienie, poza stwierdzonymi przypadkami na rzecz beneficjentów (NFOŚiGW, właściwych gmin, Skarbu Państwa) należnych opłat** określonych w koncesjach i umowach o ustanowieniu użytkowania górniczego. *[str. 36 Informacji]*

c) **realizowanie zaleceń i decyzji organów nadzoru górniczego,** które podczas kontroli przedsiębiorców stwierdzały w szczególności: brak lub niepełną dokumentację prowadzenia robót geologicznych; nieprzestrzeganie postanowień prawa geologicznego i górniczego, obowiązujących instrukcji wykonywania prac geologicznych, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; naruszenie i odstępstwa od planu ruchu zakładu górniczego m.in. w zakresie parametrów wiercenia, gromadzenia odpadów, braku oceny stanu (pomiaru jakości) zacementowania rur w otworze. *[str. 38-39 Informacji]*

d) **nieterminowe i niewłaściwe naliczanie i wnoszenie na rzecz NFOŚiGW oraz gmin** objętych prowadzeniem prac geologicznych opłat koncesyjnych w łącznej w kwocie 101,4 tys. zł. W skrajnym przypadku opóźnienia w uiszczaniu opłat koncesyjnych wyniosły nawet 272 dni. Ponadto przedsiębiorcy w niewłaściwej wysokości lub proporcji regulowali te opłaty m.in. poprzez nieuprawnione ich zaniżenie bądź zawyżenie. Nieprawidłowości zakresie nieterminowego bądź niewłaściwego naliczania i regulowania opłat koncesyjnych wystąpiły w przypadku 5 z 11skontrolowanych przedsiębiorców. *[str. 36 i 50 Informacji]*

e) **nierzetelne przekazywanie Ministrowi Środowiska** przez 5 z 11 skontrolowanych przedsiębiorców pisemnych informacji o przystępowaniu do wykonywania prac geologicznych lub o ich zakończeniu, albo przekazywanie ich z opóźnieniem (do 141 dni). Dwóch przedsiębiorców z opóźnieniem realizowało określone w koncesjach prace geologiczne, przy czym jeden z nich (posiadacz 5 koncesji) na czterech obszarach koncesyjnych badania sejsmiczne podjął z wielomiesięcznym opóźnieniem, a na jednym w ogóle nie rozpoczął. Nie rozpoczął też wykonywania przewidzianych w koncesjach otworów wiertniczych, co uzasadniał trudną sytuacją ekonomiczną. *[str. 36 Informacji]*

f) **wypracowanie i stosowanie dobrych praktyk**, polegających na: a) przeprowadzaniu szerokich konsultacji społecznych przez 9 z 11 skontrolowanych przedsiębiorców poprzez informowanie w drodze bezpośrednich spotkań mieszkańców i przedstawicieli samorządów o zakresie i specyfice przeprowadzanych prac geologicznych, związanych z tym zagrożeń i możliwości skutecznego im przeciwdziałaniu, a także korzyściach wynikających z wykonywania działalności w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania oraz wydobywania złóż gazu łupkowego. Może to przyczynić się do ograniczenia liczby ewentualnych protestów społecznych, co do lokalizacji oraz wykonywania robót i prac geologicznych w zakresie poszukiwania i rozpoznawania i węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, a także do zwiększenia poziomu edukacji społecznej w tym zakresie. W konsekwencji działania takie mogą przełożyć się na przyspieszenie tempa rozpoznania złóż gazu łupkowego i jego zbilansowania, b) wykonywaniu pomiarów i analiz stanu środowiska na obszarze objętym prowadzeniem prac geologicznych, zarówno przed ich rozpoczęciem (tzw. stanu zerowego), w trakcie, jak i po ich zakończeniu. Działania takie pozwolą na odniesienie się do rzeczywistego oddziaływania na środowisko prac poszukiwawczo – rozpoznawczych złóż niekonwencjonalnych gazu ziemnego, mogą być także argumentem dla zmiany, poprawy stosowanych metod i technologii poszukiwawczych. *[str. 37 Informacji]*

Nierozwiązanym istotnym problemem dla prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu z łupków były przeciągające się w czasie procedury związane ze zmianami i tworzeniem nowych uregulowań prawnych. Przygotowane projekty stosownych ustaw w dalszym ciągu pozostawały na etapie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. *[str. 25-26 Informacji]*

2.2 Wnioski

Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski pod adresem:

Prezesa Rady Ministrów:

- Podjęcie działań zmierzających do sfinalizowania toczących się prac nad powstawaniem i nowelizacją uregulowań prawnych w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów oraz ich opodatkowania, mając na uwadze ochronę interesów państwa w kontekście możliwości rozwoju branży związanej z gazem łupkowym.
- Dokonanie rozstrzygnięcia kwestii powołania Pełnomocnika Rządu ds. rozwoju węglowodorów ustanowionego w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2012 r. mając na uwadze znaczenie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego.

Ministra Środowiska:

- Podejmowanie dalszych działań w celu uzyskania bardziej wiarygodnych danych o wielkości krajowego zasobu gazu ze źródeł niekonwencjonalnych, w tym z formacji łupkowych.
- Uregulowanie, np. w koncesji, mając na względzie zapewnienie interesów Skarbu Państwa, warunków pobierania, podziału, wywozu za granicę próbek geologicznych pozyskanych w wyniku wykonanych przez przedsiębiorców otworów wiertniczych w celu zapobieżenia możliwości ich uszkodzenia, zniszczenia lub utraty.
- Wypracowanie w porozumieniu z PIG-PIB procedur przyjmowania, weryfikacji ilościowo--objętościowo-jakościowej i reklamacji próbek geologicznych trwałego przechowywania przekazywanych do CAG przez przedsiębiorców/wykonawców prac geologicznych.

3 INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Uwarunkowania prawno-organizacyjne i ekonomiczne

Podstawowe regulacje prawne odnoszące się do kontrolowanej działalności określało prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego wymaga uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji, udzielanej przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz zawarcia z nim umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego. W badanym okresie kontrolowaną działalność, w tym udzielanie koncesji regulowały dwie ustawy o tym samym tytule Prawo geologiczne i górnicze. Do końca 2011 r. w brzmieniu ustalonym w oparciu o ustawę z dnia 4 lutego 1994 r., a od dnia 1 stycznia 2012 r. o ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r., do której do czasu zakończenia kontroli NIK w czerwcu 2013 r. nie wydano jeszcze wszystkich przepisów wykonawczych. Oba te akty prawne nie implementowały wszystkich postanowień 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)[5], co było przedmiotem wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowania Komisji Europejskiej i skierowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE, zakończonej w czerwcu 2013 r. wyrokiem potwierdzającym po części zarzucane nieprawidłowości. Do zakończenia kontroli nie były w pełni unormowane zagadnienia dotyczące specyfiki poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym gazu łupkowego oraz należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Nie uregulowano także kwestii opodatkowania węglowodorów. Prezes Rady Ministrów nie powołał również ustanowionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2012 r.[6] Pełnomocnika Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów. Podejmowane działania zmierzające do stworzenia nowego i poprawy istniejącego prawa regulującego kontrolowaną działalność przedłużały się i do zakończenia kontroli nie zostały sfinalizowane. W szczególności dotyczyło to projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze[7] oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten w większym stopniu zabezpieczał interes prawno-ekonomiczny Skarbu Państwa w zakresie koncesjonowania węglowodorów[8], oraz przewidywał m.in.:

- *Wprowadzenie postępowań przetargowych w celu udzielenia koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż albo koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym, którego projekt rozstrzygnięcia o spełnianiu przez dany podmiot warunków kwalifikacji, organ nadzoru geologicznego przedstawia do uzgodnienia Radzie ds. Kwalifikacji na Koncesje Węglowodorowe.*
- *Skrócenie do 5 lat fazy rozpoznawania w koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów i wydobywanie węglowodorów ze złóż, z możliwością jednokrotnego jej przedłużenia w uzasadnionych przypadkach co najwyżej o rok oraz ograniczenie do 2 lat okresu realizacji robót geologicznych obejmujących wyłącznie wykonywanie badań geofizycznych dotyczących węglowodorów.*
- *Wymóg dołączania odpisu decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego dla wykonywania robót geologicznych związanych z rozpoznawaniem złóż węglowodorów.*
- *Powołanie nowego organu nadzoru geologicznego w osobie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Nadzoru Geologicznego. Do zadań Głównej Inspekcji Ochrony Środowiska i Nadzoru Geologicznego należeć będzie m.in. kontrola przestrzegania przepisów o wykonywaniu działalności z zakresu badań geofizycznych złóż węglowodorów, poszukiwania złóż węglowodorów, rozpoznawania złóż węglowodorów, wydobywania*

5 Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich z 30 czerwca 1994 r. – L164/3.

6 Dz.U. z 2012 r., poz. 807.

7 Chodzi o ustawę Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r.

8 Np. ograniczał możliwość przechodzenia koncesji na podmioty powstałe w wyniku podziału albo łączenia się z innymi podmiotami, udzielania koncesji podmiotom kontrolowanym przez państwa trzecie lub obywateli państw trzecich.

węglowodorów ze złóż, w szczególności w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z udzielonych koncesji oraz współpraca z ministrem właściwym do spraw środowiska w zakresie udzielania, kontroli wykonywania oraz cofania takich koncesji.

Szczegółowe omówienie aktów prawnych odnoszących się do kontrolowanej działalności przedstawiono w załączniku 5.2 niniejszej Informacji, a załącznik 5.3 stanowi wykaz aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością.

Dotychczasowe prace poszukiwawcze i rozpoznawcze gazu łupkowego w Polsce przebiegały w atmosferze dużych oczekiwań i optymistycznego kreowania (m.in. przez niektóre środki masowego przekazu, polityków, stronę rządową) perspektyw gospodarczych, ekonomicznych, społecznych wydobywania i zagospodarowania tej kopaliny. Mimo, że w okresie objętym kontrolą, działalność poszukiwawczo-rozpoznawczą niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego prowadzono w oparciu o 113 koncesji obejmujących prawie 1/3 terytorium Polski, to wykonywane przez przedsiębiorców prace geologiczne przebiegały na stosunkowo niewielkiej części udzielonego obszaru koncesyjnego, powoli i niejednokrotnie z opóźnieniem. Według informacji podawanych przez Głównego Geologa Kraju prawie 20% koncesjonariuszy w ogóle nie prowadzi robót poszukiwawczych na koncesjach albo prowadzi je w minimalnym zakresie [9]. Wynikało to z różnych przyczyn, m.in. ze zmieniającej się w czasie sytuacji ekonomiczno- finansowej przedsiębiorców, a także braku znaczących i wymiernych efektów dotychczas wykonanych prac poszukiwawczych.

Do końca 2012 r. wykonanych zostało zaledwie 39 (12,5%) odwiertów obligatoryjnych i opcjonalnych określonych wydanymi i obowiązującymi do tego czasu koncesjami, a wykonane odwierty oraz przeprowadzone przez przedsiębiorców i dotychczas przekazane organowi koncesyjnemu częściowe i niepełne badania pozyskanych próbek geologicznych nie upoważniają do dokonania większego uściślenia dotychczas sporządzonych, lecz wysoce zróżnicowanych szacunków wielkości zasobów wydobywalnych gazu łupkowego w Polsce. Bardziej wiarygodne oszacowanie krajowych zasobów tego surowca, możliwe będzie – zdaniem specjalistów – dopiero po wykonaniu ok. 200-250 odwiertów i dokładnym przebadaniu uzyskanego w ich wyniku materiału geologicznego. Wymagałoby to jednak radykalnego przyspieszenia przez koncesjonariuszy poszukiwań gazu niekonwencjonalnego, w szczególności poprzez zwiększenie wykonania ilości kilometrów badań sejsmicznych, liczby otworów wiertniczych i zakresu szczelinowania hydraulicznego, co niewątpliwie wiąże się z koniecznością wzrostu nakładów finansowych z ich strony, na co jak wykazała kontrola nie wszyscy byli przygotowani – patrz pkt 3.2.3 informacji. W przypadku braku intensyfikacji takich działań nie można oczekiwać szybkiego odnalezienia, rozpoznania oraz eksploatacji złóż gazu łupkowego w Polsce w ilościach, które miałyby odczuwalny wpływ na zmianę bilansu zapotrzebowania kraju na gaz ziemny, ceny gazu ziemnego, czy wielkość i kierunki jego dostawy. Dodatkowo część przedsiębiorców zagranicznych, w tym także tych bardziej zaangażowanych, posiadających kilka, a nawet kilkanaście koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu łupkowego i je realizujących (np. Spółka Marathon Oil Poland – posiadacz 11 koncesji, wykonawca 6 odwiertów) wycofało się, bądź zapowiedziało rezygnację z prowadzenia tej działalności w Polsce[10]. Przedsiębiorcy ci swoje decyzje uzasadniali głównie brakiem uzyskania komercyjnego przepływu węglowodorów w polskich łupkach i docelowych uregulowań prawnych w zakresie koncesjonowania i opodatkowania działalności poszukiwawczo-rozpoznawczej i wydobywania węglowodorów niekonwencjonalnych. Narzekali także na długotrwałość i trudności

9 Informacja podana na stronach WP.PL finanse/Rzeczpospolita z dnia 3.09.2013 r.

10 Źródło: lupkipolskie.pl

w otrzymaniu/zmianie koncesji, wynikające m.in. z konieczności pozyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, wymaganych nawet w przypadku pogłębiania odwiertu. Dodatkowo głębokość występowania i parametry złożowe rodzimych formacji łupkowych różnią się na niekorzyść (poddają się w mniejszym stopniu efektowi szczelinowania hydraulicznego) od łupków amerykańskich i kanadyjskich. Doświadczenia uznanego w tej branży koncernu zagranicznego, świadczącego usługi na Pomorzu na rzecz PGNiG S.A., wskazały, iż ta metoda w występujących w tym miejscu warunkach geologicznych nie do końca się sprawdzała. Niewykluczone, na co wskazywali niektórzy przedsiębiorcy, że stosowane technologie szczelinowania rodzimych łupków powinny być bardziej dostosowane do polskich warunków, a być może przynajmniej w części opracowane na nowo. Zmian i poprawy w tym względzie można upatrywać w pojawiających się technologiach zwiększających stopień wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych z rozpoznanych złóż i uwalnianie z nich gazu innymi metodami, w tym bez użycia chemikaliów i wody (np. przy wykorzystaniu do szczelinowania czystego propanu), o ile zostaną pomyślnie wdrożone na skalę przemysłową do polskich warunków geologicznych występowania gazu z łupków. Po części w tym kierunku zmierza przewidywany do realizacji w latach 2012–2022 przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) przy współudziale Agencji Rozwoju Regionalnego i przyjęty z zainteresowaniem przez przedsiębiorców program „Blue Gas – polski gaz łupkowy", finansujący (dotacje, pożyczki) w połowie przez te instytucje (w założeniach kwotą do 500 mln zł) wybrane projekty. Obejmują one m.in. opracowania, z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i społecznych, krajowych technologii i metod: poszukiwania złóż węglowodorów niekonwencjonalnych, wykonywania prac wiertniczych, eksploatacji i zagospodarowania złóż. W wyniku rozstrzygniętego w maju 2013 r. pierwszego konkursu programu Blue Gas do dofinasowania przez NCBiR kwotą 121 mln zł zakwalifikowanych zostało 15 projektów na wykonanie – w szczególności przez konsorcja skupiające przedsiębiorców, uczelnie, instytuty naukowe – badań i prac rozwojowych dotyczących gazu łupkowego w Polsce. Korzystną dla dalszego rozwoju branży gazu łupkowego w Polsce może okazać się także podana już po zakończeniu kontroli NIK, m.in. przez dziennik Rzeczpospolita informacja o samoistnym wypływie gazu łupkowego w ilości ok. 8 tys. m^3 na dobę z otworu Łebień LE-2H, położonego w pobliżu Lęborka na Pomorzu. Jak na razie gaz ten jest spalany na miejscu w tzw. *„świeczce"* i nie są to jeszcze ilości gazu upoważniające do jego wydobywania na skalę przemysłową, a dotychczasowa wydajność odwiertu jest niższa niż w USA[11] i Kanadzie, niemniej fakt ten może stanowić dobry powód dla przedsiębiorców do intensyfikacji i przyspieszenia prac poszukiwawczo-rozpoznawczych polskiego gazu łupkowego na udzielonych im koncesjach oraz zachęcić innych do ubiegania się o udzielenie koncesji w tym zakresie. Należy jednak zaznaczyć, iż w przypadku wydobywania gazu z łupków na skalę przemysłową z większej liczby miejsc w Polsce, pilnym technicznym i ekonomicznym (nie tylko dla koncesjonariuszy) problemem do rozwiązania może okazać się brak sieci przesyłowych odbierających gaz z eksploatowanych odwiertów.

Na krajowe uregulowania prawne, koszty (opłacalność) i dalsze zainteresowanie działalnością w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego w Polsce wpływ mogą mieć także inne mogące ulec zmianie dyrektywy Parlamentu Europejskiego. Między innymi zaproponowane w dniu 9 października 2013 r. na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego zmiany obowiązującej dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zobowiązujące do przeprowadzania badań oceny

[11] Średnia dla złóż w USA to ok. 14 tys. m^3/dobę (źródło: biznes.onet.pl).

wpływu na środowisko prac związanych z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, mogą istotnie wpłynąć na sektor poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego. Znowelizowane[12] w czerwcu 2013 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[13], w przeciwieństwie do proponowanych zmian cytowanej wyżej dyrektywy UE, zmniejsza wymogi w zakresie obowiązkowego sporządzania przez przedsiębiorców ocen odziaływania na środowisko w przypadku działalności odnoszącej się do poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów niekonwencjonalnych. Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, rozporządzenie to bowiem nie zalicza wykonywania poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin metodą otworów wiertniczych o głębokości do 5000 m poza obszarami chronionymi (wcześniej próg głębokości wynosił 1000 m).

Przypadki odstępowania przedsiębiorców od kontynuowania poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów w Polsce, mimo że nie są korzystne, bo np. opóźniają wykonywanie udzielonych koncesji, okresowo blokują dostęp innym podmiotom do obszaru koncesyjnego i mogą zniechęcać potencjalnych inwestorów w polskie łupki, to jednak – jak dotychczas – oznaczają zazwyczaj tylko czasowe zaniechanie/przerwanie realizacji koncesji udzielonych pierwotnym przedsiębiorcom, bowiem ich koncesje są przenoszone w drodze decyzji przez organ koncesyjny na inne działające na krajowym rynku koncerny. Odstępowanie od przedmiotowej działalności przez przedsiębiorców, którzy uzyskali większą liczbę koncesji powoduje, że w branży poszukiwawczo-rozpoznawczej węglowodorów niekonwencjonalnych w Polsce coraz większe znaczenie zaczynają odgrywać krajowe spółki (PGNiG S.A. i Orlen Upstream Sp. z o.o.), które do końca maja 2013 r. wykonały po 6 odwiertów poszukiwawczych. Wykonywanie prac geologicznych w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym gazu łupkowego nie wszędzie jest akceptowane przez społeczności lokalne. Pojawiające się protesty, mogą skutecznie utrudniać, a nawet powstrzymywać działalność koncesjonariuszy, co może mieć niekorzystny wpływ na zakres i termin realizacji udzielonych przedsiębiorcom koncesji. Ze wzrostem protestów należy też liczyć się na etapie ewentualnej eksploatacji na większą skalę rozpoznanych złóż gazu łupkowego. Przyjmując według wzorców amerykańskich powierzchnię pozyskania gazu z jednego otworu produkcyjnego równą 0,607 km ^{2}, to teoretycznie dla wydobycia gazu z łupków z powierzchni określonych w pierwszym raporcie PIG-PIB, jako minimalnej (18.539,7 km^2) i maksymalnej (41.135,7 km^2), liczba otworów wiertniczych w Polsce (na lądzie i w strefie szelfu bałtyckiego) mogłaby wynieść odpowiednio ponad 30 tys. i ponad 67 tys. Unikaniu bądź łagodzeniu protestów może sprzyjać skoordynowana, pełna i rzeczowa, najlepiej wyprzedzająca prowadzenie robót geologicznych, informacja społeczeństwa ze strony przedsiębiorców, organu koncesyjnego innych organów administracji publicznej, w tym samorządowych dotycząca: zakresu, metod, sposobu prowadzenia przewidywanych prac geologicznych, związanych z tym zagrożeń i możliwości skutecznego ich przeciwdziałania, a także korzyści (krajowych i lokalnych) wynikających z wykonywania przedmiotowej działalności. Zadanie koordynacji prowadzenia polityki informacyjnej odnoszącej się do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów przypisane zostało ustanowionemu, lecz nie powołanemu Pełnomocnikowi Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów. Wskazane byłoby również prowadzenie w większym niż dotychczas zakresie, w sposób przystępny, powszechnej publicznej edukacji społecznej m.in. w drodze bezpośrednich spotkań i w środkach tzw. masowego przekazu w zakresie problematyki związanej z poszukiwaniem i wydobywaniem ropy naftowej i gazu z łupków.

12 Dz.U. z 2013 r., poz. 817.

13 Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz.1397.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działania podejmowane dla określenia zasobu gazu łupkowego w Polsce oraz perspektywy jego wydobywania i zagospodarowania

1. Minister Środowiska – organ koncesyjny właściwy dla kontrolowanej działalności nie posiadał wiarygodnych, pełnych i udokumentowanych (w odniesieniu do rodzaju gazu i obszaru kraju) danych o wielkości zasobów niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego[14] w Polsce, w tym złóż gazu z formacji łupkowych. Opracowane dotychczas szacunki zasobu gazu z łupków odnosiły się do basenu bałtycko-podlasko-lubelskiego, mimo że organ koncesyjny udzielił koncesji poszukiwawczych na gaz niekonwencjonalny, w tym gaz z łupków, także w innych obszarach kraju. Nie podjęto jeszcze działań zmierzających do dokonania całościowego szacunku potencjalnego zasobu wydobywalnego złóż ropy naftowej i gazu niekonwencjonalnego w Polsce, chociaż w 2011 r. Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy na zlecenie Ministra Środowiska sporządził opracowanie pn. *Bilans perspektywicznych zasobów kopalin Polski wg stanu na 3 grudnia 2009 r.* W opracowaniu tym wymieniono m.in. obszary spełniające kryteria występowania gazu ziemnego niekonwencjonalnego w strefie wielkopolskiej (rejon monokliny przedsudeckiej) oraz mioceńskich zapadliskach przedkarpackich. Za atrakcyjne uznano także akumulacje gazu ziemnego zamkniętego, występujące głównie w strefie monokliny przedsudeckiej.
Wyniki sporządzonych w okresie objętym kontrolą opracowań, ocen i raportów, których przedmiotem było oszacowanie zasobów wydobywalnych gazu z łupków w basenie bałtycko-podlasko-lubelskim były znacząco zróżnicowane.

- *Według raportu Amerykańskiej Służby Geologicznej (U.S. Geological Survey) z 2012 r. i U.S. Energy Information Agency[15] z 2011 r. zasoby gazu łupkowego mieszczą się w przedziale od 38 mln m^3 do 5.300 mld m^3, a według innych raportów wynoszą: 1.000 mld m^3 – Rystad Energy (2010 r.), 1.400 mld m^3 – Wood Mackenxie (2009 r.), 3.000 mld m^3 – Advanced Research Institute (2009 r.).*
- *Według raportu Państwowego Instytutu Geologicznego-Państwowego Instytutu Badawczego[16] z marca 2012 r. łączne zasoby wydobywalne gazu ziemnego z formacji łupkowych dla lądowej i szelfowej części basenu bałtycko-podlasko-lubelskiego mieszczą się natomiast z największym prawdopodobieństwem w przedziale od 346,1 mld m^3 (dla łącznej 18,5 tys. km^2 minimalnej jego powierzchni) do 768 mld m^3 (dla łącznej 41,1 tys. km^2 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 dane pochodzące ze starych, archiwalnych (w sytuacji braku aktualnych) 39 odwiertów geologicznych, przyjmowania do obliczeń (wykonywanych według wzorów i doświadczeń amerykańskiej służby geologicznej oraz indywidualnych i autorskich koncepcji analitycznych) różniących się wielkości i parametrów wpływających na określenie wielkości zasobu gazu z łupków, w szczególności: powierzchni strefy złożowej, miąższości jednolitej warstwy łupkowej, dojrzałości termicznej, współczynnika szacunkowego całkowitego wydobycia gazu ziemnego z pojedynczego otworu. W badanym okresie przekazane zostały do podległego PIG-PIB Centralnego Archiwum Geologicznego dokumenty geologiczne i zbiory danych zawierających

[14] Termin gaz ze złóż niekonwencjonalnych obejmuje swym znaczeniem przede wszystkim: [1] gaz łupkowy (shale gas) występujący w skalach 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.

[15] Raport na zamówienie US EIA wykonany przez Advanced Research Institute.

[16] 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.

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. Przekazana informacja geologiczna odnosząca się do koncesji łupkowych, nie zawierała istotnych wyników właściwości i parametrów niezbędnych do obliczeń zasobu gazu z łupków, przez co nie przybliżała do oszacowania wiarygodnej prognozy jego zasobów oraz do przygotowania map parametrów złożowych. Stanowiła jedynie formalny element realizacji koncesyjnego obowiązku.

Spośród 311 planowanych do wykonania obligatoryjnych i opcjonalnych otworów wiertniczych określonych w udzielonych koncesjach na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego, według stanu na dzień 3 czerwca 2013 r. wykonanych zostało 46 (14,8%). Aktualna ilościowa realizacja zaplanowanych odwiertów poszukiwawczo-rozpoznawczych nie pozwala w dalszym ciągu na rzetelne oszacowanie zasobu wydobywalnego gazu łupkowego w Polsce. W konsekwencji sporządzone dotychczas opracowania i raporty będzie można zweryfikować dopiero po wykonaniu szczegółowych badań geologicznych przeprowadzonych na podstawie reprezentatywnej liczby wykonanych odwiertów oraz po analizach i obserwacji złóż gazu z łupków po rozpoczęciu ich eksploatacji. Zauważyć przy tym należy, że przeszkodą w sporządzeniu kolejnej prognozy szacunków złóż gazu z łupków w Polsce może być brak w PIG-PIB pracowników w pełni przygotowanych do wykonania takiego zadania, po odejściu osoby, która w raporcie Instytutu z marca 2012 r. dokonała najważniejszych obliczeń. Osoby nowo zatrudnione w tym celu w PIG-PIB były dopiero przygotowywane[17] do realizacji zadań w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że o występowaniu gazu łupkowego w Polsce może świadczyć dotychczasowa działalność przedsiębiorców w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego. Siedmiu z 11 skontrolowanych przedsiębiorców wykonało w latach 2010–2012 łącznie 24 otwory wiertnicze (od 2 do 6 każdy z nich), na podstawie których[18] nie wykluczono możliwości występowania złóż gazu łupkowego, w części z nich potwierdzono jego obecność, a tam gdzie wykonano otwory poziome i szczelinowanie hydrauliczne wystąpiły przypadki wypływu gazu z otworu. Jednakże z uwagi na nie zakończenie jeszcze wszystkich badań pozyskanych próbek geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych, przedsiębiorcy ci nie mieli wystarczających danych i informacji, pozwalających na wiarygodne oszacowanie wielkości potencjalnych złóż gazu łupkowego na obszarze posiadanych przez nich koncesji.

2. Brakowało docelowych i perspektywicznych rozwiązań i opracowań w zakresie poszukiwania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego. Opracowana przez Ministra Gospodarki i przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.", a także Program działań wykonawczych tej Polityki na lata 2009–2012 nie odnosiły się do kwestii możliwości pozyskiwania i zagospodarowania gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych. Wynikało to z nieokreślenia na obecnym etapie wiarygodnego szacunku wielkości zasobu złóż gazu niekonwencjonalnego, w tym gazu z łupków w Polsce i braku jego wydobywania. Z tych powodów Minister Gospodarki nie podejmował działań w zakresie planowania i realizacji sieci gazociągów, obiektów gazowniczych, podziemnych magazynów gazu dla potrzeb eksploatowanych węglowodorów pochodzących ze źródeł niekonwencjonalnych, ograniczając się na pierwszym etapie poszukiwań gazu z łupków w Polsce do monitoringu prowadzonych prac oraz do udzielania politycznego wsparcia w negocjacjach z partnerami zagranicznymi podmiotom gospodarczym

[17] Przewiduje się ich szkolenie przy współpracy z Niemiecką, Brytyjską i Amerykańską Służbą Geologiczną.

[18] M.in. jeden z wykonanych otworów z powodu nieosiągnięcia celu geologicznego został skutecznie zlikwidowany.

zaangażowanym w działalność poszukiwawczo-rozpoznawczą takich złóż. Minister Gospodarki natomiast inicjował i realizował na szczeblu krajowym i zagranicznym współpracę, dialog, wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami administracji państwowej, instytucjami, przedsiębiorstwami zaangażowanymi w poszukiwanie gazu z łupków oraz brał udział w pracach związanych z problematyką poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego. Miedzy innymi w czerwcu 2010 r. zainicjował współpracę z Ministrem Środowiska, Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Skarbu Państwa, WUG, PIG-PIB, Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, celem stworzenia wspólnej koncepcji i wyszukiwania możliwości poprawy efektywności realizacji projektu shale gas. Brał także udział[19] w pracach Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE)[20] w zakresie tworzenia raportu *Golden Rules for a Golden Age of Gas*, czego efektem było opublikowanie w 2012 r. wykorzystywanego na m.in. na potrzeby resortu raportu[21] stanowiącego zbiór standardów i dobrych praktyk w zakresie wydobywania gazu z łupków, w tym sposobu prowadzenia odwiertów, izolowania szybów, zużycia wody w procesie szczelinowania hydraulicznego, emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, standardów w zakresie ochrony środowiska (polityki, regulacje, plany antykryzysowe) oraz relacji ze społecznościami lokalnymi. W marcu 2011 r. Ministerstwo Gospodarki przedstawiło przedstawicielom Komisji Europejskiej przewodniczącym spotkaniom z Grupą Koordynacyjną do Spraw Gazu (Gas Coordination Group – GCG), prezentację poświęconą perspektywie rozpoczęcia i rozwoju wydobycia gazu ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych, w tym szacowane wielkości złóż gazu w Polsce, liczbę podmiotów posiadających koncesję oraz prowadzących prace rozpoznawcze. Niemniej wskazać należy, iż od dnia 1 sierpnia 2012 r. w Departamencie Ropy i Gazu Ministerstwa Gospodarki nie był zatrudniony[22] żaden ekspert merytoryczny zajmujący się sprawami związanymi z problematyką gazu łupkowego oraz iż Ministerstwo Gospodarki nie dotrzymało, z powodu przeciągających się konsultacji merytorycznych, terminu[23] przekazania do Komisji Europejskiej sporządzonego w związku z *Oceną ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski – Plan Działań Zapobiegawczych* oraz *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*.

Zagadnienia związane z poszukiwaniem, wydobywaniem i zagospodarowaniem gazu ujmowała opracowana w Ministerstwie Środowiska m.in. Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska (Strategia). Strategia ta w odniesieniu do działań związanych z „Kontynuowaniem rozpoznania występowania zasobów surowców energetycznych na terenie kraju oraz wskazania złóż strategicznych" zakładała inicjowanie badań rozpoznawczych surowców strategicznych. Natomiast w zakresie „Przygotowania i wdrożenia przejrzystej struktury prawno - regulacyjnej w obszarze gazu łupkowego" przewidywała: powołanie pełnomocnika rządu ds. pozyskiwania gazu łupkowego; opracowanie analizy oddziaływania wydobycia gazu ze złóż niekonwencjonalnych na środowisko naturalne; analizę ryzyka w zakresie poszukiwań i wydobycia, które minimalizują ich wpływ na środowisko naturalne; opracowanie regulacji służących racjonalnej gospodarce złożami gazu łupkowego; stworzenie warunków do zagospodarowania potencjału gazu łupkowego, prowadzenie kampanii na szczeblu krajowym i unijnym, dotyczącej aspektów pozyskiwania i wykorzystania gazu łupkowego w Polsce.

19 Wraz z Ministrem Środowiska.

20 Ministerstwo Gospodarki jest odpowiedzialne za współpracę Polski z MAE.

21 Pełny tekst Raportu (w języku angielskim) oraz Synteza raportu (w języku polskim) znajduje się na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska.

22 Zajmujący się tymi sprawami pracownik rozwiązał umowę o pracę z dniem 31 lipca 2012 r.

23 Upłynął w dniu 3 grudnia 2012 r.

Stan realizacji Strategii był zróżnicowany. Między innymi nie powołano, ustanowionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2012 r. Pełnomocnika Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów. Konsekwencją niepowołania Pełnomocnika było nieutworzenie w strukturze Ministerstwa - Biura ds. rozwoju wydobywania węglowodorów[24]. Na utworzenie i wynagrodzenie pracowników tej komórki organizacyjnej, Ministerstwu Środowiska w 2012 r. przyznane i przekazane zostały środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 220.138 zł, które nie zostały wykorzystane. Zadania Pełnomocnika miały polegać w szczególności na :

1) *przygotowywaniu koncepcji ekonomicznych, prawnych i strategicznych, z wyłączeniem kwestii związanych z podatkami oraz inicjowaniu, koordynowaniu i monitorowaniu działań w celu modernizacji systemu instytucji i regulacji dla poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, w szczególności ze złóż niekonwencjonalnych;*
2) *koordynacji prowadzenia polityki informacyjnej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów.*

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w złożonym wyjaśnieniu podał, że przyczyną niepowołania Pełnomocnika był m.in. fakt, że prowadzone przez Ministerstwo Środowiska wewnątrzresortowe prace nad przygotowaniem projektu nowelizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, nie przewidywały powołania Pełnomocnika Rządu do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów. NIK zwraca jednak uwagę, że cytowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie powołania Pełnomocnika jest nadal obowiązujące. Mając na uwadze potrzeby oraz zadania Państwa i organów administracji publicznej wynikające z zakresu problematyki związanej z działalnością poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, a także ustalenia kontroli – zdaniem NIK – należałoby ostatecznie rozstrzygnąć potrzebę powołania Pełnomocnika Rządu ds. rozwoju węglowodorów.

3. W latach 2007–2012 na realizację różnego rodzaju opracowań, analiz, ekspertyz i prac naukowo-badawczych odnoszących się do węglowodorów niekonwencjonalnych, w tym także określonych w Strategii, wydatkowano 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 MŚ sfinansowano prace w ramach 10 umów, z tego 7 zrealizowanych zostało przez PIG-PIB[25], a pozostałe 3 umowy przez Instytut Nafty i Gazu w Krakowie[26], Politechnikę Warszawską[27] oraz przez dwie 2 osoby fizyczne[28]. Ze środków NFOŚiGW sfinansowano prace w ramach 9 umów, z tego 4 zrealizowała

[24] Komórki przewidzianej dla obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej i kancelaryjno-biurowej Pełnomocnika Rządu ds. rozwoju wydobywania węglowodorów.

[25] [1] Akumulacja cyfrowej mapy koncesji na poszukiwanie, rozpoznawania 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],[3],[4],[5],[7] Aktualizacja map koncesyjnych z uwzględnieniem aktualnych granic złoża; [6] Wstępna ocena możliwości występowania akumulacji ropy naftowej w łupkach paleozoiku oraz innych łupkach macierzystych w Polsce.

[26] 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.

[27] Umowa 604/2011/G „Badania ekotoksykologiczne na potrzeby oceny ryzyka środowiskowego procesu szczelinowania hydraulicznego.

[28] Umowa nr 32/2010/E „Oddziaływanie na środowisko procesu szczelinowania hydraulicznego stosowanego na potrzeby poszukiwań i eksploatacji gazu łupkowego.

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie[29], 3 umowy[30] PIG-PIB i po 1 umowie[31] Uniwersytet Warszawski oraz Instytut Nafty i Gazu w Krakowie. Wszystkie ww. umowy zostały zrealizowane w ustalonym terminie i zakresie, poprawnie dokonano także ich rozliczenia. Zrealizowane prace wpisują się wprawdzie w działania poznawcze w zakresie budowy geologicznej Polski, w tym w odniesieniu do gazu z łupków, niemniej zdaniem NIK mają głównie charakter prognoz i prac wstępnych, studialnych, monograficznych, naukowo-badawczych systematyzujących wiedzę w obszarze będącym ich przedmiotem, dotyczą także identyfikacji zagrożeń i oddziaływania wydobywania gazu łupkowego na środowisko, jednak nie mają większego wpływu na stopień rozpoznania obszarów występowania i wielkości krajowego zasobu niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, w tym gazu z łupków. Dopiero powiązanie zakończonych prac i projektów z informacją geologiczną pochodzącą z obecnie prowadzonych i planowanych do przeprowadzenia prac geologicznych określonych w koncesjach na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu z łupków, pozwoli na pozyskanie bardziej wiarygodnej wiedzy i rozpoznania o obszarach występowania i budowie geologicznej niekonwencjonalnych złóż gazu i ropy naftowej.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dofinansowywał także zadania państwowej służby geologicznej z dziedziny geologii mające, bądź mogące mieć związek z węglowodorami ze złóż niekonwencjonalnych dotyczące m.in.: prowadzenia Centralnego Archiwum Geologicznego, gromadzenia, przetwarzania, archiwizacji danych geologicznych, prowadzenia baz danych geologicznych, udostępniania informacji o złożach i ich wydobyciu, prowadzenia analizy danych geologicznych z obszarów objętych koncesjami wraz z aktualizacją map koncesji. Na przykład na realizacje tych zadań w latach 2012–2015 NFOŚiGW udzielił PIG-PIB dotację w kwocie 35,0 mln zł. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w badanym okresie, w ramach własnych zadań kontrolnych i audytowych badał wnoszenie opłat za koncesje dotyczące poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego[32] oraz dokonywał ocen realizacji zadań w zakresie dofinansowania przedsięwzięć dotyczących geologii, pod kątem zgodności prowadzonych działań z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi[33].

Nie doprowadzono także do opracowania i wdrożenia niezbędnych, docelowych uregulowań prawnych, sygnalizowanych m.in. w Strategii, a odnoszących się do poszukiwania, rozpoznawania

---

29 [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 przedkarpackiego 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).

30 [1] „Opracowanie map geologiczno-strukturalnych paleozoicznego podłoża Karpat i zapadliska przedkarpackiego 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 koncesjonowania poszukiwań niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego – etap I" (umowa 200/2009).

31 Odpowiednio „Rozpoznanie architektury i rozprzestrzenienia górnojurajskich budowli organicznych dla określenia czynników możliwości warunkujących występowanie mezozoicznych złóż węglowodorów południowo-wschodniej Polski" (629/2005) oraz „Program wspomagania wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego z krajowych złóż węglowodorów przy zastosowaniu podziemnego zatłaczania CO_2 (umowa 114/2011).

32 Przeprowadzona w 2008 r. kontrola wewnętrzna w tym zakresie nie stwierdziła nieprawidłowości.

33 Przeprowadzony na przełomie lat 2009/2010 audyt w tym zakresie zdefiniował potencjalne ryzyka dotyczące m.in. kwestii trybu i wyboru wykonawców zadań wskazanych przez zamawiającego, podwójnego finansowania niektórych zadań ze środków publicznych, wydłużania realizacji zgłaszanych przedsięwzięć z powodu akceptacji słabo przygotowanych projektów przez zamawiającego, finansowania jednego uprzywilejowanego wykonawcy.

złóż węglowodorów i wydobywania węglowodorów ze złóż, co może skutkować ograniczeniem przez przedsiębiorców skali prowadzonych bądź planowanych prac geologicznych i nakładów inwestycyjnych ponoszonych na taką działalność. Ministerstwo Środowiska wprawdzie podjęło i przygotowało Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw[34], podany przez Ministerstwo Środowiska do publicznej wiadomości w lutym 2013 r, jednakże prace nad tym projektem nie zostały jeszcze zakończone[35]. Projekt ten eliminował główne braki i nieścisłości obowiązującego w badanym okresie prawa geologicznego i górniczego (ustawy p.g.g. z 1994 r. i ustawy p.g.g. z 2011 r.) oraz w większym stopniu niż dotychczasowe przepisy zapewniał możliwość udzielenia koncesji w sposób obiektywny i niedyskryminujący oraz dający pierwszeństwo najlepszym podmiotom (pod względem wiedzy i doświadczenia, technicznym, finansowym) i systemom rozpoznawania lub wydobywania węglowodorów ze złóż, zwiększał nadzór i kontrolę nad udzielaniem koncesji i ich realizacją, w tym również w zakresie ochrony środowiska, zabezpieczał interes prawno-ekonomiczny Skarbu Państwa, zmniejszał możliwość wystąpienia korupcji w procesie udzielania koncesji. Prace związane ze zmianą ustawy p.g.g. z 2011 r. przebiegały jednak z opóźnieniem, przedmiotowy Projekt do czasu zakończenia kontroli pozostawał bowiem jeszcze na etapie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Do czasu zakończenia kontroli nie zdołano także ustanowić innych rozwiązań prawnych, jak np. w zakresie opodatkowania węglowodorów. Przygotowywany przez Ministra Finansów projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw, dopiero w lutym 2013 r. przesłany został do Ministerstwa Środowiska, celem uzgodnienia.

Ponadto należy zauważyć, iż w obowiązującym prawie geologicznym i górniczym nie w pełni dokonano także implementacji Dyrektywy 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (dyrektywy węglowodorowej) co było przedmiotem wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowania Komisji Europejskiej i skierowania w grudniu 2010 r. skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. W wyroku tego Trybunału (czwarta izba) z dnia 27 czerwca 2013 r.[36] potwierdzającym częściowo skargę orzeczono w szczególności, że cyt.: *„Poprzez niepodjęcie środków, niezbędnych do zapewnienia, aby dostęp do działalności polegającej na poszukiwaniu, badaniu i produkcji węglowodorów był pozbawiony wszelkiej dyskryminacji zainteresowanych oraz aby zezwolenia na prowadzenie owej działalności były udzielane według procedury, zgodnie z którą wszystkie zainteresowane podmioty mogą składać wnioski według kryteriów, które zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przed rozpoczęciem okresu składania wniosków, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2 ust. 2 oraz art. 5 pkt 1 i 2 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”.*

[34] Niniejsza ustawa przewiduje zmiany: ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy z dnia 15 lutego 1992 o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

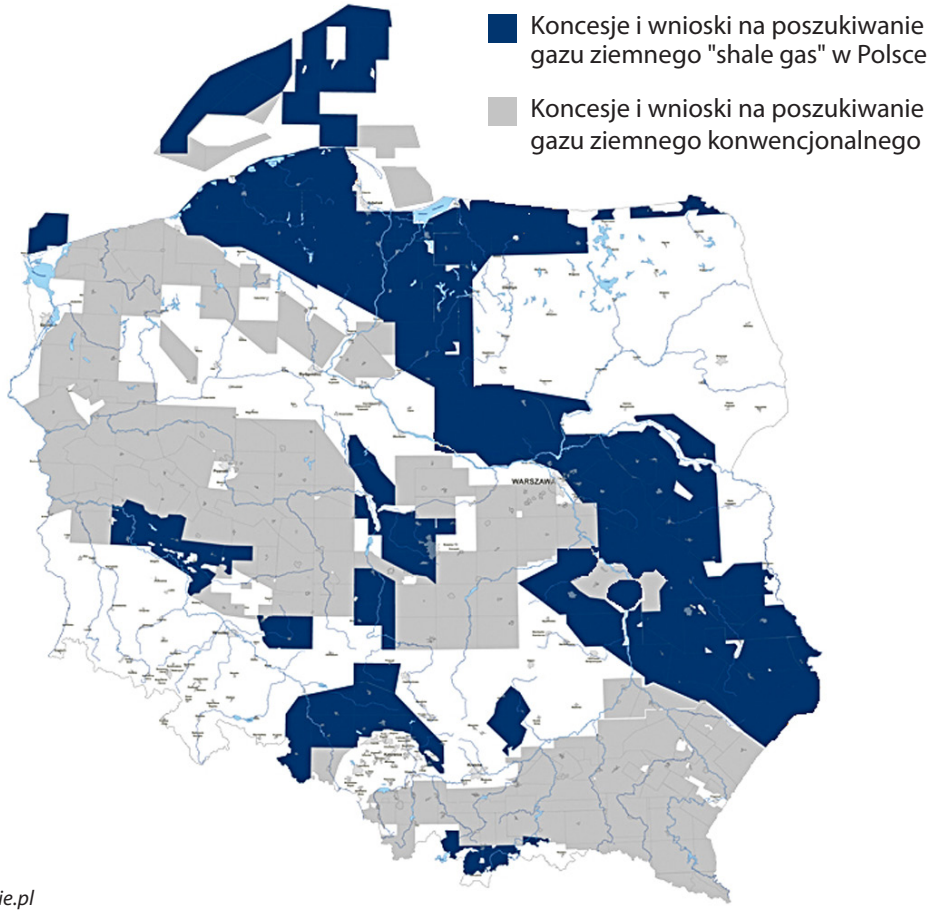
[35] Wcześniej odstąpiono od dalszych prac nad przygotowywanym projektem ustawy Prawo o wydobyciu węglowodorów, ich opodatkowaniu i Funduszu Węglowodorowym z czerwca 2012 r., którego przyjęcie przez Radę Ministrów, przewidywane było w III kwartale 2012 r.

[36] C-569/10; Lex nr 1324593.

3.2.2 Udzielanie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów

1. W badanym okresie udzielanie przez Ministra Środowiska, działającego jako organ koncesyjny, koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, w tym gazu łupkowego odbywało się w dwóch obowiązujących stanach prawnych, wynikających z ustaw o tej samej nazwie, tj. Prawo geologiczne i górnicze. Do końca 2011 r. w oparciu o ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. a od 1 stycznia 2012 r. w oparciu o ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. Z zastosowaniem przepisów ustawy p.g.g. z 1994 r. udzielono większość, bo 109 (96,4%) koncesji ze 113 jakie obowiązywały do końca 2012 r. Obowiązujące 113 koncesji obejmowało łącznie obszar 96,9 tys. km^2 powierzchni, stanowiącej 30 % terytorium Polski – (obszar lądowy, morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne). Udostępniony przedsiębiorcom obszar koncesyjny obejmował w szczególności tzw. basen bałtycko-lubelsko-podlaski, w tym przede wszystkim województwa: pomorskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie. Lokalizację udzielonych koncesji wg stanu na koniec sierpnia 2013 r. przedstawia poniższa mapa[37].

Mapa nr 1
Koncesje i wnioski na poszukiwanie gazu łupkowego w Polsce „shale gas", stan na 31 sierpnia 2013 r.

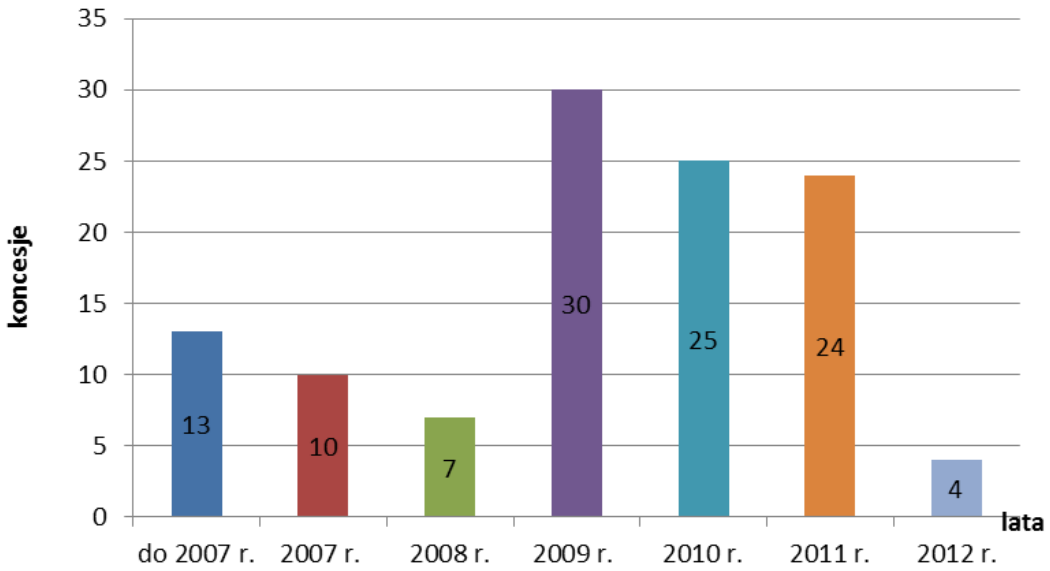


Źródło: www.lupkipolskie.pl

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)

37 Powstała w wyniku modyfikacji mapy Ministerstwa Środowiska.

i Przedsiębiorstwa Poszukiwań i Eksploatacji Złóż Ropy i Gazu „Petrobaltic" sp. z o.o., obecnie Lotos Petrobaltic S.A. (7 koncesji) oraz 100 koncesji wydanych w latach 2007–2012. 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 koncesji[38] termin jej ważności upłynie w dniu 30.04.2021 r. Według stanu na dzień 1.01.2013 r.[39], udzielone 113 koncesji należało do 33 przedsiębiorców, wchodzących w skład 19 grup kapitałowych. W ujęciu graficznym liczba koncesji wydanych na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie m.in. gazu niekonwencjonalnego przed 2007 r. i w latach 2007–2012 przedstawia poniższy wykres.



2. Wszystkie koncesje i umowy o ustanowienie użytkowania górniczego w badanym okresie zostały udzielone/zawarte w trybie bezprzetargowym, zgodnie z obowiązującym prawem, 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[40]. W związku ze wzmożonym przez przedsiębiorców (od 2009 r.) zainteresowaniem uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie gazu łupkowego Ministerstwo Środowiska rozważało możliwość ustanowienia obszarów wcześniej uznanych za bezprzetargowe – obszarami przetargowymi, jednakże – jak wyjaśniano 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, organizowanie takich przetargów było niemożliwe.

W ocenie NIK, bezprzetargowe udostępnienie tak znacznego obszaru koncesyjnego dla poszukiwania i/lub rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce spowodowało, zarówno pozytywne jak i negatywne skutki takiego działania:

- *Z jednej strony – spowodowało duże zainteresowanie taką działalnością podmiotów wydobywających kopaliny ze złóż, zarówno krajowych, jak i zagranicznych oraz pozwoliło na udzielenie koncesji większej liczbie przedsiębiorców (koncesje uzyskali wszyscy przedsiębiorcy, których wnioski rozpatrzono, z wyjątkiem jednego, któremu odmówiono*

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

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

40 Podstawa prawna – art. 11 ust. 2 a pkt 1 ustawy p.g.g. z 1994 r. oraz art. 47 ust.1 pkt. 1 ustawy p.g.g. z 2011 r.

udzielenia koncesji[41] z powodu wcześniejszego przyznania wnioskowanego przez niego obszaru innemu podmiotowi).

- *Z drugiej strony – spowodowało brak konkurencyjności, a co za tym idzie możliwości wyboru najlepszego przedsiębiorcy (z punktu widzenia jego wiedzy i doświadczenia, zapewnienia bezpieczeństwa i możliwości technicznych i finansowych wykonywania przedmiotowej działalności, proponowanego rodzaju i zakresu prac geologicznych i terminów ich realizacji) oraz możliwości zwiększenia dochodów Skarbu Państwa z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego. Ponadto rozdysponowanie całego obszaru koncesyjnego zablokowało jednocześnie na co najmniej okres obowiązywania koncesji (na ogół od 3 do 6 lat) dostęp do niego innym przedsiębiorcom zainteresowanym taką działalnością, co nie jest korzystne w przypadku braku lub opieszałej realizacji koncesji przez pierwotnego koncesjonariusza (kontrola wykazała takie przypadki w pkt 3.2.3.). Dodatkowo udzielenie temu samemu przedsiębiorcy, kilku, a nawet kilkunastu koncesji obejmujących znaczny obszar, jak np. 15 koncesji PGNiGE S.A. na łączną powierzchnię ponad 12,7 tys. km^2 [42] położoną na terenie 37 powiatów w 5 województwach, czy 11 koncesji Marathon Oil Polska Spółka z o.o. na łączną powierzchnię 9,4 tys. km^2 [43] położoną w 171 gminach na terenie 5 województw, z założenia wykluczało, chociażby ze względów ekonomicznych[44], możliwość szybkiego rozpoznania geologicznego otworami wiertniczymi całego obszaru koncesyjnego oddanego do dyspozycji przedsiębiorcom, którzy już we wnioskach koncesyjnych deklarowali zazwyczaj wykonanie na jednej koncesji jednego odwiertu obligatoryjnego, a 22,1% udzielonych koncesji nie wymagało wykonania żadnego odwiertu.*

3. Ministerstwo Środowiska nierzetelnie i nielegalnie prowadziło postępowania administracyjne w sprawie udzielenia/zmiany/przeniesienia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego. Kontrola wykazała przypadki nieprzestrzegania przepisów prawa, dowolności i przewlekłości postępowania. Jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości było powoływanie się przez Ministerstwo na fakt, iż w Departamencie Geologii i Koncesji Geologicznych sprawami dotyczącymi koncesjonowania, w przeważającej części okresu objętego kontrolą zajmowały się jedynie 3 osoby. Stan ten uzasadniano zamrożeniem funduszu płac i trudnościami w pozyskaniu wykwalifikowanych pracowników. W ocenie NIK niedobory kadrowe nie mogą jednak stanowić dostatecznego usprawiedliwienia dla działań prowadzonych nierzetelnie lub z naruszeniem przepisów prawa, gdyż w Ministerstwie funkcjonował wieloosobowy Departament Prawny. Należy zaznaczyć, iż po przeprowadzonej przez Ministerstwo w czerwcu 2011 r. kontroli doraźnej tego Departamentu w zakresie realizacji zadań odnoszących się m.in. do gazu z łupków, wskazywano na konieczność jego kadrowego i merytorycznego wsparcia z uwagi na występujący w latach 2010–2011 nieakceptowalny/zbyt wysoki poziom ryzyka związanego m.in. z niedoborem wykwalifikowanej i doświadczonej kadry oraz z długotrwałym prowadzeniem postępowań administracyjnych.

a) Rozpatrując wnioski przedsiębiorców organ koncesyjny nie przestrzegał ustalonych przepisami prawa zasad dotyczących reprezentacji strony, bez zastrzeżeń przyjmował i rozpatrywał wnioski o udzielenie koncesji niewłaściwie podpisane przez przedsiębiorców.

- *W aktach 16 (z 30) przeprowadzonych postępowań koncesyjnych oraz 5 postępowań o zmianę koncesji (dotyczących łącznie dwóch przedsiębiorców), brakowało pełnomocnictw do reprezentowania w nich wnioskodawcy. Naruszało to przepis art. 33 § 2 i 3 k.p.a., który stanowi że 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. W DGiKG stosowaną przez pracowników i akceptowaną przez kierownictwo tego departamentu praktyką było akceptowanie jednego ogólnego pełnomocnictwa do kilku odrębnych postępowań o udzielenie koncesji temu samemu podmiotowi.*

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

42 Niewiele mniejszą od powierzchni woj. śląskiego – 12,3 tys.km^2.

43 Równą powierzchni woj. opolskiego.

44 Wykonanie jednego odwiertu to koszt ok. 15 mln USD.

Uznawano bowiem niezasadnie, że jedno ogólne pełnomocnictwo przedsiębiorcy jest skuteczne we wszystkich postępowania koncesyjnych z jego wniosków.

- *Połowa (50 ze 100) złożonych do organu koncesyjnego wielostronicowych wniosków o udzielenie koncesji (zakończonych jej udzieleniem) zawierała podpis osoby reprezentującej wnioskodawcę tylko na pierwszej stronie wniosku. Organ koncesyjny załatwiał takie wnioski bez uwag i wzywania wnioskodawców do usunięcia braków w tym zakresie. Akceptowanie wniosków o udzielenie koncesji podpisanych wyłącznie na pierwszej stronie nie pozwalało na wiarygodne ustalenie, czy także dalsze istotne elementy wniosku, są oświadczeniem woli złożonym przez upoważnione do tego osoby. W toku kontroli ustalono bowiem, że w sprawach udzielenia koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie węglowodorów istotne elementy oświadczenia woli wnioskodawców, – takie jak: określenie powierzchni koncesji, okresu na jaki ma być udzielona koncesja, zakresu przewidywanych prac geologicznych – znajdowały się poza podpisem, oświadczeniem woli wnioskodawcy, co naruszało zasadę rzetelności postępowania. Podpis przedsiębiorcy na wniosku o udzielenie koncesji powinien znajdować się na ostatniej stronie wniosku tak, by obejmował całe oświadczenie woli wnioskodawcy, a stanowisko takie zostało potwierdzone m.in. w literaturze prawa geologicznego i górniczego[45]. W DGiKG przyjęto jednak nieuprawnioną zasadę, że wniosek podpisany wyłącznie na pierwszej stronie, spełnia wymagania formalne w zakresie podpisu wniosku.*

b) Prowadząc postępowania organ koncesyjny bezkrytycznie przyjmował od przedsiębiorców dokumenty niepozwalające na właściwe zweryfikowanie spełniania przez nich wymagań w zakresie wiarygodności ekonomicznej oraz związanych z wykonywaniem zamierzonej działalności. Przedsiębiorcy, jako dowody na określenie środków jakimi dysponują dla zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem koncesyjnym, przedkładali organowi koncesyjnemu dokumenty, które nie obrazowały spełnienia wymogu zawartego w prawie geologicznym i górniczym na określenie środków dla zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem koncesyjnym. Były to m.in.: własne oświadczenia o zapewnieniu przez spółkę wiodącą niezbędnych środków na realizację koncesji bez wskazania ich wysokości i źródeł finansowania; 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; opinie bankowe i instytucji finansowych o spółce wiodącej, a nie o wnioskodawcy. 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 ustawy dane potwierdzające spełnienie przedmiotowego wymogu należy uzupełnić dowodami ich istnienia.

- *W 4 postępowaniach koncesyjnych (zakończonych udzieleniem koncesji) prowadzonych z wniosku jednego 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 dysponował przedsiębiorca ubiegający się o koncesję w celu prawidłowego wykonywania działalności, nie spełniały także wnioski o zmianę koncesji dotyczące 10 z 30 poddanych analizie postępowań koncesyjnych.*
- *W 4 z 34 postępowań dotyczących przeniesienia koncesji, do złożonych wniosków nie zostały dołączone żadne dowody potwierdzające, że podmiot, na który ma być przeniesiona koncesja, jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności, do czego obligował przepis art. 26a ust. 1 pkt 3 ustawy p.g.g. z 1994 r.*

[45] A. Lipiński, R. Mikosz – Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze, ABC 2003.

c) Organ koncesyjny nielegalnie rozkładał przedsiębiorcom na raty zapłatę opłat koncesyjnych oraz niewłaściwie określał terminy wnoszenia tych opłat.

- *W 3 (ze 100) koncesjach udzielonych w badanym okresie organ koncesyjny błędnie ustalił za prawidłowe, że zapłata opłaty koncesyjnej nastąpi w dwóch ratach, jednej płatnej w terminie 14 dni od dnia otrzymania koncesji oraz drugiej – po roku od daty wydania koncesji. Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy p.g.g. z 1994 r. w związku z art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej[46] termin zapłaty opłaty koncesyjnej powinien zostać wyznaczony jednolicie i wynosić 14 dni od dnia otrzymania koncesji[47]. Dodatkowo w rozumieniu art. 3 pkt 3 lit. c, w związku z art. 5 Ordynacji podatkowej opłata taka jest uznawana za podatek. Żaden z przepisów ustawy prawo geologiczne i górnicze z 1994 r., jak również Ordynacji podatkowej nie dawał organowi koncesyjnemu podstawy do rozłożenia na raty opłaty koncesyjnej.*

  W 4 koncesjach oraz w 11 decyzjach o zmianach koncesji wydanych na podstawie ustawy p.g.g z 2011 r. 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 tej ustawy – od dnia, w którym koncesja (decyzja o zmianie koncesji) stała się ostateczna. Nieprawidłowość ta wynikała z błędu pracowników prowadzących postępowania.

d) W wydanych decyzjach organ koncesyjny, będąc niesłusznie przekonanym o prawidłowości swojego postępowania, nie wskazywał niektórych istotnych faktów i dowodów uzasadniających sposób załatwienia sprawy, w aktach sprawy brakowało dokumentów na okoliczność zbadania wszystkich jej aspektów, do czego zobowiązywał art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym 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).

- *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.*
- *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 przeprowadzenie przez organ koncesyjny czynności dowodowych w przedmiotowym zakresie. Działanie takie naruszało przepis art. 107§ 3 k.p.a.*

e) Organ koncesyjny 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. Długotrwałość prowadzonych postępowań o udzielenie lub zmianę koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie węglowodorów niekonwencjonalnych, poza nielicznymi przypadkami (wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia) leżała głównie po stronie organu koncesyjnego, rozciągała w czasie możliwość podjęcia przez przedsiębiorców takiej działalności, co może być okolicznością negatywnie wpływającą na rozwój poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego. 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

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

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

wszczęcia postępowania. 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 niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu jej załatwienia.

- *Żaden wniosek o udzielenie koncesji nie został rozpatrzony w podstawowym 30 dniowym terminie załatwienia sprawy, określonym w art. 35 § 3 k.p.a. Średni czas przeprowadzonych w badanym okresie 100 postępowań koncesyjnych wyniósł 132 dni[48], 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 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. Wyjaśniając w sprawie przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów załatwiania wniosków o udzielenie koncesji wskazywano głównie na dużą liczbę wpływających wniosków oraz niedobory kadrowe. Przyczyny te – w ocenie NIK – nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia długotrwałości postępowań o udzielenie koncesji.*
- *W 10 (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 powyższy obowiązek nie został także spełniony w odniesieniu do 9 (z 30) postępowań w sprawie zmiany koncesji, a także w przypadku 25 z 34 postępowań o przeniesienie koncesji. W 21 (z 30) postępowaniach o udzielenie koncesji nie poinformowano strony o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy. W 3 z 9 przypadków, w których organ koncesyjny zrealizował ten obowiązek, załatwienie sprawy nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego stronie w zawiadomieniu. Ciążący na organie koncesyjnym obowiązek informacyjny (art. 36 k.p.a.) nie został spełniony także w odniesieniu do 14 postępowań w sprawie zmiany analizowanych 30 koncesji. W 6 postępowaniach w sprawie zmiany koncesji[49], w których organ koncesyjny zrealizował ten obowiązek, załatwienie sprawy nastąpiło z przekroczeniem terminu wskazanego stronie w zawiadomieniu. Brak poinformowania strony o niemożności dotrzymania terminu miał również miejsce w 20 z 34 postępowań w sprawie przeniesienia koncesji (cztery postępowania trwały po 99 dni). W jednym z postępowań organ koncesyjny zrealizował wprawdzie wskazany powyżej obowiązek, ale nie dotrzymał terminu określonego w powiadomieniu, wydając decyzję po jego upływie bez ponownego powiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie. Przyczynami niepoinformowania strony o niezałatwieniu sprawy w terminie były braki kadrowe w Wydziale Węglowodorów Ministerstwa Środowiska oraz duża liczba spraw prowadzonych przez poszczególnych pracowników, co utrudniało kontrolowanie upływających terminów poszczególnych spraw. Przyczyny te – w ocenie NIK – nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia takiego postępowania.*

4. Ministerstwo Środowiska, udzielając koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego, nie zapewniło dostępu do próbek geologicznych należnych Skarbowi Państwa w drodze ich pozyskania bezpośrednio po wykonaniu odwiertu przez koncesjonariusza. Organ koncesyjny w udzielonych koncesjach zobowiązywał bowiem wykonawców prac geologicznych do przekazywania próbek geologicznych trwałego przechowywania (w tym rdzeni wiertniczych) do Centralnego Archiwum Geologicznego, w terminie miesiąca od dnia zakończenia prac geologicznych, co oznaczało, że przekazanie próbek mogło następować dopiero z chwilą wygaśnięcia koncesji, tj. najczęściej z upływem czasu, na jaki została udzielona. W odniesieniu do koncesji udzielonych w badanym okresie w przypadku: 23 koncesji mogło by to nastąpić w 2013 r., 48 koncesji –

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

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

w 2014 r., 23 koncesji – w 2015 r., 16 koncesji – w 2016 r., 2 koncesji – w 2017 r. i jednej koncesji[50] – w 2021 r. Kontrola wykazała przy tym, że okres udzielenia koncesji na wniosek koncesjonariusza był niejednokrotnie przez organ koncesyjny przedłużany, nie tylko z powodu rozszerzenia zakresu rzeczowego prac geologicznych, ale także z uwagi na opóźnienia w ich realizacji, czy przeniesienie koncesji za zgodą dotychczasowego koncesjonariusza na inny podmiot.

Nie została wystarczająco uregulowana przez organ koncesyjny w udzielonych koncesjach sprawa postępowania z uzyskanymi przez przedsiębiorców w wyniku prac wiertniczych próbkami geologicznymi, których co najmniej ½ objętości zgodnie z wymogami koncesji winna być przekazana do CAG. Stwierdzono, że próbki geologiczne, w tym rdzenie wiertnicze bez wiedzy oraz ewentualnej zgody organu koncesyjnego były w całości lub w części wywożone za granicę, co przy braku mechanizmów monitorowania tego zjawiska, w przypadku ich zaginięcia lub zniszczenia, mogło bezpowrotnie pozbawić Skarb Państwa utraty informacji geologicznej w nich zawartej.

- *W przypadku jednego ze skontrolowanych przedsiębiorców nie przeprowadzono oględzin składowania próbek geologicznych pozyskanych przez niego z dwóch wywierconych otworów ponieważ, jak wyjaśnił: zestawy próbek okruchowych należące do Spółki[51] i pochodzące z tych otworów były przewiezione do magazynów w Niemczech i do laboratorium w USA. Wszystkie rdzenie boczne na których przeprowadzone zostały testy laboratoryjne uległy zniszczeniu w wyniku badań. Wyjaśniając w tej sprawie przedsiębiorca podał, że Polskie prawo nie wymaga zawiadamiania Ministra Środowiska o przemieszczaniu uzyskanych próbek geologicznych poza granice Rzeczpospolitej.*
- *W przypadku dwóch innych przedsiębiorców próbki geologiczne trwałego przechowywania, w tym rdzenie wiertnicze pozyskane z wykonanych przez nich z 8 odwiertów zostały przekazane do laboratoriów w USA celem wykonania testów i analiz. Laboratorium zwróciło połowę objętości rdzenia z jednego otworu, którą w styczniu 2013 r. protokolarnie przekazano do CAG, dochowując określonego w koncesji terminu przekazania.*

Udzielanie koncesji na działalność w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego, z uwagi na bezpośredni styk interesu publicznego i prywatnego, zagrożone było możliwością występowania mechanizmów korupcjogennych. Ministerstwo nie miało rozwiązań systemowych przeciwdziałających takim zjawiskom. Przykładem tego może być fakt, że w Ministerstwie Środowiska miało miejsce wykonywanie przez pracowników prowadzących postępowania o udzielenie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego, bez wiedzy i zgody kierownictwa resortu, odpłatnych zleceń na rzecz obsługiwanych podmiotów lub związanych z nimi osób, co może być uznane za korupcjogenny mechanizm konfliktu interesów.

- *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 podmiotów (spółki prawa handlowego) ubiegających się o udzielenie koncesji. 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.[52] posiadających koncesje na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego.[53]*

[50] Koncesja nr 4/2009/p „Wejherowo", wydana na rzecz PGNiG S.A.

[51] Przedsiębiorca ten wywiązał się z obowiązków koncesyjnych przekazania do CAG próbek geologicznych trwałego przechowywania pochodzących z tych otworów i stanowiących własność Skarbu Państwa.

[52] U jednego z tych przedsiębiorców wchodził w skład zespołu profesjonalnych geologów.

[53] Sprawami tymi zajmują się właściwe organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

5. Ministerstwo Środowiska z opóźnieniem podejmowało działania dla identyfikacji występowania ryzyka korupcyjnego. Zasadniczo prace w zakresie zidentyfikowania miejsc zagrożonych korupcją i wprowadzenia rozwiązań systemowych minimalizujących możliwość jej występowania zostały zintensyfikowane dopiero w 2012 r. Stan ten wynikał po części z przyjętego 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. Regulamin organizacyjny Ministerstwa Środowiska nie obejmował koordynacji działań na rzecz przeciwdziałania korupcji. Zadań w tym zakresie nie przypisano żadnej z wydzielonych komórek organizacyjnych. 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 zostało uwzględnione w procedowanej w czasie kontroli NIK zmianie Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa. W wyniku przeprowadzonej w Ministerstwie w czerwcu 2012 r. czynności audytowej 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 na funkcjonujące w Ministerstwie ryzyka antykorupcyjne wymagające wzmocnienia i uzupełnienia, zaproponowano opracowanie i wdrożenie kompleksowej strategii antykorupcyjnej oraz szeregu rozwiązań dla zwiększenia transparentności działalności urzędu i wzmocnienia działań antykorupcyjnych. Efektem podjętych prac było przyjęcie 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.

3.2.3. Realizacja zobowiązań koncesyjnych w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego

1. Ministerstwo Środowiska udzielając koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego, zobowiązywało koncesjobiorców do uiszczania z tego tytułu opłat koncesyjnych oraz wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego obszaru związanego z tymi koncesjami. Łączna wysokość opłat określona w 113 obowiązujących koncesjach (z uwzględnieniem ich zmian) na prowadzenie działalności w zakresie poszukiwania i/lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego (ustalonych jako iloczyn stawki opłaty oraz wyrażonej w kilometrach kwadratowych powierzchni terenu objętego koncesją) wyniosła 27.350,9 tys. zł oraz 480,4 tys. euro (dot. koncesji morskich). Opłaty te zgodnie z postanowieniami Prawa geologicznego i górniczego na koncesjach lądowych w 60% stanowią dochód gmin, na terenie których jest prowadzona działalność objęta koncesją, a w 40 % dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W przypadku prowadzenia przedmiotowej działalności w granicach obszarów morskich, opłaty koncesyjne w całości stanowią dochód NFOŚiGW. Natomiast wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego należne jest Skarbowi Państwa, który z tego tytułu uzyskał[54] dochód w łącznej kwocie 20.186,1 tys. zł (najwyższy 6.315,9 tys. zł w 2010 r., najniższy 75,0 tys. zł w 2012 r.).

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

Organ koncesyjny nierzetelnie monitorował wnoszenie przez przedsiębiorców opłat koncesyjnych i z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego. W przypadku:

- *18 z 30 zbadanych koncesji, 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.*
- *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 odsetki nie były naliczane.*

Organ koncesyjny nieskutecznie egzekwował od przedsiębiorców przedłożenie dokumentacji potwierdzającej 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 świadczyły o braku zapewnienia właściwego monitoringu obowiązków koncesyjnych. Z przewidzianych do wykonania 88[55] koncesjami na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego 127 odwiertów obligatoryjnych oraz 184 odwiertów opcjonalnych – według stanu na 31.12.2012 r. wykonano 39 odwiertów (12,5 % ogólnej ich liczby), a dalsze 3 były w trakcie wykonywania. Analiza dokumentacji 30 (ze 113) obowiązujących koncesji wykazała, że organ koncesyjny w:

- *20 (na 29[56]) przypadkach nie miał informacji o rozpoczęciu działalności objętej koncesją, chociaż w koncesjach tych nałożył na stronę taki obowiązek.*
- *14 przypadkach 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.*
- *W 15 (ze 113) koncesjach lub decyzjach o ich zmianie[57] 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.*

Minister Środowiska nie posiadał pełnej wiedzy o realizacji przez przedsiębiorców prac geologicznych i ich wykonywaniu, określonych w udzielonych koncesjach na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego, m.in. także dlatego, że w badanym okresie nie prowadził instytucjonalnego nadzoru i kontroli przedsiębiorców, w szczególności w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją. Podstawą do przeprowadzania takich kontroli do końca 2011 r., był art. 57 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 102 i art. 104 ustawy p.g.g. z 1994 r. (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. Wyjaśniający 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*

55 Pozostałe 25 koncesji nie zobowiązywało do wykonywania odwiertów.

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

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

*(w zakresie art. 102 ust 1 pkt 2 ustawy p.g.g. z 1994 r.)".*W ocenie NIK przedstawiane powody nie mogą być wystarczającym argumentem usprawiedliwiającym nieprzeprowadzanie przez organ koncesyjny kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją.

Organ koncesyjny nie pozyskiwał także informacji o realizacji postanowień koncesyjnych w zakresie ochrony środowiska przy pracach poszukiwawczo-rozpoznawczych złóż gazu z łupków od podlegającej mu Inspekcji Ochrony Środowiska[58]. Wynikało to po części z tego, iż Inspekcja Ochrony Środowiska nie otrzymywała od organu koncesyjnego kopii udzielonych koncesji[59]. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2007–2012 przeprowadziły jedynie 19 takich kontroli, głównie w wyniku skierowanych do nich próśb i skarg.

2. Postanowień koncesyjnych nie przestrzegali także koncesjonariusze. Wynikało to m.in. z niepełnego monitoringu i nieskutecznego nadzoru organu koncesyjnego nad działalnością przedsiębiorców. W działalności 10 z 11 skontrolowanych przedsiębiorców[60] (posiadających łącznie 68[61] koncesji – 60,2% na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż gazu łupkowego obejmujących obszar o powierzchni 59,3 tys. km^2 – 61.2%), wystąpiły nieprawidłowości odnoszące się do wniosków o udzielenie koncesji, wykonywania obowiązków koncesyjnych, w szczególności dotyczące: opłat koncesyjnych, dokumentowania ich uregulowania, sporządzania i przekazywania organowi koncesyjnemu wymaganych raportów i informacji, terminowości i zakresu realizacji prac geologicznych. Przyczyny tych nieprawidłowości przedsiębiorcy wyjaśniali m.in. przeoczeniem lub niedopatrzeniem osób odpowiedzialnych, trudną sytuacja ekonomiczną.

- *Pięciu przedsiębiorców w ogóle, bądź nieterminowo (max z opóźnieniem 272 dni), bez odsetek za zwłokę, w niewłaściwej wysokości lub proporcji (do powierzchni obszaru koncesyjnego lub beneficjenta) naliczało i wnosiło na rzecz NFOŚiGW oraz gmin objętych prowadzeniem prac geologicznych należne opłaty z tytułu poszukiwania i/lub rozpoznawania gazu łupkowego. Np. jeden z przedsiębiorców zaniżył kwotę należnych 13 gminom opłat koncesyjnych w łącznej wysokości 10,9 tys. zł, inny zawyżył jednej gminie taką opłatę w wysokości 36,4 tys. zł,. Czterech przedsiębiorców nie przesyłało organowi koncesyjnemu wszystkich kopii dowodów dokonanych wpłat.*
- *Czterech przedsiębiorców, nieterminowo (max z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem) sporządzało i przekazywało do organu koncesyjnego roczne raporty ze stanu prowadzonych prac, lub nierzetelnie informowało o zrealizowanych pracach.*
- *Pięciu przedsiębiorców z opóźnieniem (do 141 dni) bądź nierzetelne przekazywało Ministrowi Środowiska pisemne informacje o przystępowaniu do wykonywania prac geologicznych lub o ich zakończeniu.*
- *Dwóch przedsiębiorców z opóźnieniem realizowało określone w koncesjach prace geologiczne, przy czym jeden z nich (posiadacz 5 koncesji) na czterech obszarach koncesyjnych badania sejsmiczne podjął z wielomiesięcznym opóźnieniem, a na jednym w ogóle nie rozpoczął. Do zakończenia kontroli nie uzyskał też wyników wykonanych przez podmiot zewnętrzny badań sejsmicznych oraz nie wykonał żadnego odwiertu przewidzianego w koncesjach, pomimo upływu terminów przewidzianych na ich zrealizowanie oraz wezwań i wszczynanych postępowań oraz ustalania nowych terminów organu koncesyjnego do ich rozpoczęcia. Powodem zaniechań wykonywania wierceń były problemy finansowe przedsiębiorcy, który nie był nawet w stanie zapłacić wykonawcy za zrealizowane prace sejsmiczne.*

---

58 Powołanej z mocy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny jego stanu.

59 Organ koncesyjny kserokopie udzielonych koncesji przekazywał do wiadomości: gmin, starostw, urzędów marszałkowskich objętych obszarem koncesyjnym, a także właściwym regionalnym dyrekcjom ochrony środowiska, okręgowym urzędom górniczym, Ministerstwu Gospodarki, NFOSiGW.

60 Jedynie dwóch z tych przedsiębiorców pozyskało koncesje bezpośrednio od organu koncesyjnego, 7 w całości lub części w drodze przeniesienia koncesji przez Ministra Środowiska z poprzedniego koncesjonariusza, a 1 przedsiębiorca wszedł w posiadanie koncesji przejmując na podstawie art. 492 par. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych dziewięć spółek stowarzyszonych, na rzecz których koncesje te zostały uprzednio wydane (spółki przejęte).

61 W ilości od 3 do 15

Przedsiębiorcy dostrzegali potrzebę informowania i konsultacji społecznych na obszarach udzielonych im koncesji, gdyż 9 z 11 skontrolowanych prowadziło - wobec mieszkańców i przedstawicieli samorządów, na terenie których prowadzone były/miały być prace związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i ewentualnym wydobywaniem ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych – działalność informacyjną, szkoleniową, wyjaśniającą z wykorzystaniem materiałów multimedialnych, animacji video, tematycznych broszur. Najbardziej aktywni z nich organizowali wizyty mieszkańców na terenie wiertni, finansowali/wykonywali budowę lub remonty infrastruktury gminnej (np. dróg, chodników), obiektów kultury (np. szkoły, świetlice), wyposażali (np. w meble) obiekty służące społeczności lokalnej. Dobra praktyką było także wykonywanie przez przedsiębiorców pomiarów i analiz stanu środowiska na obszarze objętym prowadzeniem prac geologicznych, zarówno przed ich rozpoczęciem (tzw. stanu zerowego), w trakcie, jak i po ich zakończeniu. W ocenie NIK działania takie pozwolą na odniesienie się do rzeczywistego oddziaływania na środowisko prac poszukiwawczo – rozpoznawczych w złożach niekonwencjonalnych gazu ziemnego, mogą być argumentem dla zmiany, poprawy stosowanych metod i technologii poszukiwawczych.

3. Niewystarczające rozeznanie w zakresie zapewnienia ochrony środowiska podczas prowadzenia działalności poszukiwawczo-rozpoznawczej złóż gazu łupkowego miały także okręgowe urzędy górnicze. Nie we wszystkich kontrolach oug przeprowadzanych w związku z wykonywaniem robót geologicznych odniesiono się do tych kwestii (określonych w szczególności w prawie geologicznym i górniczym, przepisach wykonawczych, decyzjach administracyjnych), w tym do każdego z elementów i obszarów ochrony środowiska, tj. ochrony powierzchni ziemi, ochrony wód podziemnych i powierzchniowych, ochrony przed odpadami, ochrony przed hałasem i wibracjami, ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, co było działaniem nierzetelnym-nielegalnym.

- Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie *ograniczył się do objęcia czynnościami inspekcyjno-technicznymi zagadnień ruchu zakładu w zakresie ochrony środowiska jedynie w odniesieniu do dwóch otworów poszukiwawczych, tj. Lutocin-1 (gm. Lutocin, pow. żuromiński, woj. mazowieckie) oraz NM Lubawskie-1 (gm. Nowe Miasto Lubawskie, pow. nowomiejski, woj. warmińsko-mazurskie. Roboty przy pozostałych 5 wykonanych otworach nie były kontrolowane pod kątem wymagań ochrony środowiska. Stan ten dyrektor OUG w Warszawie uzasadniał autonomiczną jego decyzją co do zakresu kontroli. NIK nie podziela takiego stanowiska, bowiem zarówno przepisy ustawy p.g.g. z 1994 r.*[62]*, jak i ustawy p.g.g. z 2011 r.*[63] *zobowiązywały organy nadzoru górniczego do kontroli przedsiębiorców w zakresie wykonywania przez nich obowiązków dotyczących ochrony środowiska.*
- *Jedynie w czterech protokołach z kontroli przeprowadzonych przez OUG w Poznaniu (dotyczących 3 z 19 odwiertów wykonanych na terenie jego działania) odniesiono się do kwestii hałasu bądź wibracji przy prowadzeniu robót geologicznych w ramach prac poszukiwawczych niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego. W dwóch przypadkach odnosząc się do kwestii hałasu i wibracji przytoczono jedynie wyniki wykonanych pomiarów na wiertni w tym zakresie ale sprzed kilku miesięcy w Niemczech, tj. w innym miejscu i czasie, co w ocenie NIK nie mogło obrazować rzeczywistego poziomu hałasu i drgań na kontrolowanych przez OUG na tych odwiertach.*
- *Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie nie kontrolował warunków przestrzegania wydanych przez wójtów, burmistrzów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, bowiem nie otrzymywał kopii takich decyzji. Informacji w tym zakresie, poza jednym przypadkiem, nie zawierały także przekazywane temu urzędowi przez organ koncesyjny kopie koncesji udzielonych przedsiębiorcom.*

Nieobejmowanie, bądź obejmowanie kontrolami urzędów górniczych nie wszystkich spraw z zakresu ochrony środowiska, naruszało postanowienia art. 109 ust. 1 a ustawy p.g.g. z 1994 r., zgodnie

62 Art. 109 ust. 1 a,

63 Art. 168 ust. 1 pkt 5, art. 108 ust. 2 pkt f, art. 108 ust. 9 pkt 2.

z którym *„Organy nadzoru górniczego kontrolują wykonywanie przez przedsiębiorców obowiązków dotyczących ochrony środowiska, określonych w przepisach prawa ochrony środowiska oraz w decyzjach ustalających warunki użytkowania środowiska w związku z ruchem zakładów górniczych”*. W przypadku ustawy p.g.g. z 2011 r. wyznacznik oraz przedmiot nadzoru i kontroli urzędów górniczych nad ruchem zakładu górniczego w kwestiach dotyczących ochrony środowiska określony został w art. 168 ust. 1 pkt 5 jako *„w szczególności w zakresie ochrony środowiska”*, w planie ruchu zakładu górniczego obejmującego zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt f tej ustawy szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia m.in. *„ ochrony elementów środowiska”*, a także w art. 108 ust. 9 pkt 2, zgodnie z którym, załącznikiem do wniosku przedsiębiorcy o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego są *„odpisy wymaganych dla zamierzonych robót decyzji wydanych przez inne organy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska”*.

W 3 (z 39) wykonanych odwiertów poszukiwawczych gazu łupkowego urzędy górnicze nie przeprowadziły żadnej kontroli.

- *Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu nie przeprowadził m.in. z powodów braków kadrowych czynności inspekcyjno-technicznych 2 odwiertów poszukiwawczych wykonanych w 2011 r., tj. otworu Lębork S-1 w miejscowości Warcimino, gmina Potęgowo, powiat słupski, województwo pomorskie oraz otworu Wytowno S-1 w miejscowości Nieskowo, gmina Ustka, województwo pomorskie.*
- *Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie, powołując się m.in. na krótki okres realizacji odwiertu (około miesiąca), brak okoliczności uzasadniających przeprowadzenie kontroli doraźnej, okres świąteczno-noworoczny nie kontrolował wykonanego na przełomie 2012 r. otworu SOK – Grębków- 01, położonego na terenie gminy Grębków, powiat sokołowski, woj. mazowieckie.*

Bez względu na podawane przez urzędy górnicze przyczyny i okoliczności nieprzeprowadzenia kontroli niektórych odwiertów realizowanych na terenie ich działania, ich brak pozbawił organy nadzoru górniczego możliwości dokonania oceny prawidłowości wykonywania prac na tych zadaniach w szczególności w zakresie zgodności z wymogami: udzielonej koncesji, planu ruchu zakładu górniczego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i higieny pracy. Dodać należy, iż Główny Geolog Kraju w piśmie z dnia 2 kwietnia 2012 r. skierowanym do Prezesa WUG poprosił o objęcie szczególnym i bieżącym nadzorem wszystkich 49 zaplanowanych na 2012 r. *„odwiertów poszukiwawczych za gazem ziemnym z formacji łupkowych”*.

Poprawna była natomiast działalność urzędów górniczych w zakresie zatwierdzania przedsiębiorcom planów ruchu zakładu górniczego oraz kontrola i nadzór górniczy nad dokumentacją robót geologicznych; dokumentowaniem prowadzonych robót; bezpieczeństwem i higieną wykonywania prac wiertniczych i szczelinowania hydraulicznego; pracą maszyn i urządzeń; kwalifikacjami, uprawnieniami, szkoleniem i badaniami lekarskimi pracowników. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzano zarówno uchybienia i nieprawidłowości natury formalnej, jak również nieprawidłowości mające wpływ na wykonywaną działalność, skutkujące wydaniem przez organ nadzoru górniczego zaleceń pokontrolnych, decyzji nakazowych oraz udzieleniem pouczeń lub grzywien w postaci mandatu karnego osobom odpowiedzialnym. Stwierdzone w toku przeprowadzonych czynności inspekcyjno-technicznych oug nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności: braku wymaganych opinii; braku lub niepełnej dokumentacji prowadzenia robót geologicznych; nieprzestrzegania postanowień prawa geologicznego i górniczego, obowiązujących instrukcji wykonywania prac geologicznych, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; naruszeń i odstępstw od planu ruchu zakładu górniczego m.in. w zakresie parametrów wiercenia, gromadzenia odpadów, braku oceny stanu (pomiaru jakości) zacementowania rur w otworze.

- *Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie po kontroli robót związanych z wykonywaniem otworu wiertniczego Grabowiec-6 (gm. Leśniowice, pow. chełmski, woj. lubelskie), decyzją z dnia 23.11.2011 r. wstrzymał ruch zakładu górniczego w części dotyczącej eksploatacji dwóch kotłów parowych na terenie wiertni, a po kontroli w dniu 28 marca 2012 r. wykonywania otworu wiertniczego Frampol-1 (gm. Godziszów, pow. janowski, woj. lubelskie), stosowną decyzją wstrzymał ruch zakładu górniczego w części dotyczącej eksploatacji „Mostka do rurowania" na urządzeniu wiertniczym, ze względu na to, że przedmiotowe urządzenie nie mogło być używanie do podnoszenia ludzi.*
- *Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu w protokole kontroli z dnia 25.08.2011 r. dotyczącej zakładu wykonującego roboty geologiczne na wiertni Łebień LE-2H (w miejscowości Łebień, gm. Nowa Wieś Lęborska, woj. pomorskie) stwierdził m.in., że sporządzona dokumentacja strzałowa nie opisuje w sposób dostateczny stosowanej technologii perforacji, a w projekcie technicznym wykonania robót strzałowych – perforacja rur 5 ½" brak było informacji o sposobie zapuszczania perforatora na kablu geofizycznym do odcinka poziomego otworu; osoby pełniące funkcję kierownika robót strzałowych oraz strzałowego nie posiadały kwalifikacji w zakresie prowadzonych prac (osoby te ukarane zostały grzywną w trybie mandatu karnego); niezgodny z warunkami dopuszczenia (decyzja Prezesa WUG) był czas przechowywania środków strzałowych w RSMW (Ruchomy Samochód Materiałów Wybuchowych) oraz pobrana maksymalna ilość lontu detonującego (osobę odpowiedzialną ukarano grzywną w trybie mandatu karnego); dokument bezpieczeństwa przedsiębiorcy nie zawierał kart oceny ryzyka zawodowego dla wszystkich stanowisk pracy przy zabiegu szczelinowania.*
- *Ten sam OUG w Poznaniu w protokole z kontroli z dnia 14.09.2012 r. dotyczącej zakładu wykonującego prace wiertnicze na otworze Lubocino-2H wskazał m.in., że: przedsiębiorca nie dokonał, do czego był zobowiązany art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, zgłoszenia organowi nadzoru górniczego zamiaru przystąpienia do realizacji robót geologicznych objętych planem ruchu. W związku z tą nieprawidłowością pouczono przedsiębiorcę, w trybie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń o jego obowiązkach w powyższym zakresie.*

W latach 2011–2012 także pracownicy Wyższego Urzędu Górniczego przeprowadzili 7 kontroli przedsiębiorców poszukujących złóż gazu łupkowego, stwierdzając w 3 przypadkach uchybienia. Zalecenia i decyzje pokontrolne organów nadzoru górniczego były realizowane przez przedsiębiorców. Wyższy Urząd Górniczy zobowiązał podległe urzędy górnicze do przekazywania informacji na temat bieżących poszukiwań i występujących problemów dotyczących gazu z łupków. Prowadził także działalność informacyjną, m.in. wobec przedsiębiorców w zakresie środowiskowych i formalno - prawnych aspektów poszukiwania i eksploatacji gazu ze złóż niekonwencjonalnych oraz technologii, barier geologicznych i zagrożeń związanych z taką działalnością. W ramach współpracy z zagranicznymi podmiotami sprawującymi nadzór górniczy, jednostkami badawczymi, uczelniami oraz instytucjami Unii Europejskiej, pracownicy WUG w sprawach związanych z problematyką poszukiwania i wydobywania gazu ziemnego ze złóż łupkowych, uczestniczyli w międzynarodowych konferencjach i spotkaniach, brali udział w posiedzeniach grup roboczych działających przy Komisji Europejskiej.

4. Organ koncesyjny nie przeprowadzał/nie zapewnił przeprowadzania kontroli sposobu, warunków i technologii pobierania, podziału i przechowywania przez przedsiębiorców próbek geologicznych z realizowanych otworów wiertniczych. Udzielone koncesje nie określały żadnych wymogów co do sposobu postępowania z próbkami geologicznymi trwałego przechowywania.

Zapytani w tej sprawie przedstawiciele jednego z przedsiębiorców, podali podczas kontroli m.in., że tak naprawdę to nikt pobieraniem rdzeni się nie interesuje, nie wie co, gdzie i jak jest pobierane. Dodatkowo zwrócili uwagę, iż koncesja nie precyzuje, od których pokładów poczynając należy pobrać rdzeń oraz że pobranie rdzenia do badania wymaga zastosowania innej technologii wiertniczej niż proces wiercenia wykonywany świdrem wiertniczym.

Niewystarczająco uregulowana była pomiędzy Ministerstwem Środowiska, a PIG-PIB kwestia przyjmowania, weryfikacji ilościowo-objętościowo-jakościowej, ewentualnej reklamacji próbek geologicznych trwałego przechowywania stanowiących własność Skarbu Państwa, pobranych z wykonanych odwiertów poszukiwawczych złóż gazu łupkowego i przekazywanych przez przedsiębiorców do Centralnego Archiwum Geologicznego. PIG-PIB oraz podległe mu Centralne Archiwum Geologiczne nie mieli uprawnień i narzędzi do egzekwowania od koncesjonariuszy zobowiązań w tym zakresie, w archiwach rdzeni wiertniczych nie pracowali geolodzy, którzy mogliby je weryfikować pod względem objętościowo-jakościowym. Centralne Archiwum Geologiczne przyjmowało od przedsiębiorców próbki geologiczne na podstawie protokołów zdawczo- odbiorczych bez wiedzy: kiedy, od kogo, z jakich odwiertów, z jakich głębokości (interwałów), w jakiej ilości, objętości i stanie jakościowym materiał ten powinien być mu dostarczony. Stanu ilościowo-jakościowo--objętościowego próbek geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych przekazanych dotychczas do CAG nie znał także organ koncesyjny.

Do końca 2012 r. do Centralnego Archiwum Geologicznego siedmiu przedsiębiorców[64] posiadających koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie węglowodorów niekonwencjonalnych, przekazało próby skalne i okruchowe pochodzące z wszystkich 19 otworów wiertniczych wykonanych przez nich w badanym okresie, natomiast rdzenie wiertnicze jedynie z trzech otworów: „Krupe-1" (koncesja 9/2009/p), „Siennica-1" (koncesja 31/2008/p), „Cyców-1 (koncesja 67/2009/p). Zawartość tych skrzynek pod względem ilościowym i jakościowym zweryfikowano dopiero w marcu 2013 r. po oględzinach kontrolera NIK[65]. Przeglądowi przeprowadzonemu przez CAG, poddano 537 (88,3%) skrzyń z 13 otworów zdeponowanych w Hołownie. W wyniku przeglądu stwierdzono, że przekazany przez przedsiębiorców i przyjęty przez CAG materiał geologiczny, w tym przynależny (w szczególności rdzenie wiertnicze) Skarbowi Państwa pobierany był w technologii naruszającej jego stan i budowę, nie spełniał wymogów objętościowo jakościowych, nie w pełni był przydatny do dalszych badań.

- *W wyniku przeglądu ustalono, że „90 % przekazanego materiału stanowią próby okruchowe mokre i suche, które nie nadają się do opróbowania, że tylko z jednego otworu przekazano rdzeń stanowiący w 100 % skałę mułowcową 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. Przekazana połowa rdzenia, była często naruszona poprzez pobieranie z niej próby na otworze. Pobieranie próbek w tych interwałach 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".*

Dodatkowo należy nadmienić, że organ koncesyjny i Skarb Państwa w odniesieniu do części rdzeni wiertniczych pozyskanych z dotychczas wykonanych otworów, ale jeszcze nie przekazanych do CAG, może nie otrzymać wymaganej na podstawie koncesji, co najmniej połowy ich objętości. Jak wykazała bowiem kontrola przeprowadzona u przedsiębiorców, niektórzy z nich pozyskane rdzenie o średnicy poniżej 10 cm przecinali wzdłuż w proporcjach 2/3 i 1/3 z zamiarem przekazania mniejszej objętości rdzenia do CAG argumentując, iż pełny zakres potrzebnych badań geologicznych możliwy

64 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.

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

jest tylko na większej objętości podzielonego rdzenia. Stwierdzono także, przechowywanie w całości części rdzeni nie nadające się do przecięcia z powodu – jak wyjaśniał przedsiębiorca – możliwości zniszczenia jego struktury podczas tego zabiegu.

Na koniec 2012 r. w CAG zgromadzone było 430.174 szt. dokumentacji geologicznych oraz przechowywano próbki geologiczne pochodzące z 4.029 otworów. W badanym okresie CAG rozpatrzył łącznie 5.681 wniosków o nieodpłatne udostępnienie informacji geologicznej, a w latach 2007–2011 r. Dyrektor PIG-PIB, stosownie do posiadanych upoważnień udzielonych przez Ministra Środowiska podpisał łącznie 51 umów o udostępnienie informacji geologicznej za wynagrodzeniem na łączną wartość 39.5 tys. zł.

3.2.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli oraz załatwianie skarg i wniosków

1. W świetle nieprawidłowości opisanych w niniejszej Informacji, niewystarczający był nadzór i kontrola Ministerstwa Środowiska, PIG-PIB oraz WUG nad nadzorowanymi/podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi w zakresie realizacji zadań związanych z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego. Ministerstwo Środowiska w ogóle nie wykonywało kontroli w badanym zakresie i przedmiocie, z opóźnieniem wprowadziło wytyczne w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru nad nadzorowanymi jednostkami. W PIG-PIB do końca 2011 r. nie była wyodrębniona komórka kontroli wewnętrznej, a przewidywany w regulaminie organizacyjnym[66] Zespół kontrolny nie został utworzony do czasu zakończenia kontroli NIK. Niski był stopień realizacji planowych kontroli audytowych w PIG-PIB. Kontrole Wyższego Urzędu Górniczego przeprowadzane w podległych oug oraz zrealizowane zadania audytowe nie obejmowały problematyki związanej z gazem łupkowym. W NFOŚiGW miały miejsce nieprawidłowości w zakresie realizacji wyników przeprowadzonego audytu wewnętrznego. Stwierdzone w skontrolowanych jednostkach nieprawidłowości wskazują na słabość kontroli wewnętrznej, co sprzyja możliwości występowania w badanym obszarze mechanizmów korupcjogennych[67].

- *Ministerstwo Środowiska w badanym okresie przeprowadziło jedną kontrolę i dwa audyty działalności WUG, PIG-PIB oraz NFOŚiGW, które nie dotyczyły zagadnień związanych z poszukiwaniem i/lub rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego. Dopiero w lipcu 2012 r. wprowadzono wytyczne[68] 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. W grudniu 2012 r. sporządzone zostało opracowanie „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska" (realizowane głownie przez Departament Zrównoważonego Rozwoju) a w lutym 2013 r. opracowanie „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego" (realizowane głównie przez Departament GiKG).*
- *W regulaminie organizacyjnym PIG-PIB 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, jak wyjaśniano z powodu braku środków finansowych koniecznych do zatrudnienia nowych pracowników[69]. W latach 2007–2010 w Instytucie planowano wykonanie 17 audytów wewnętrznych, z których zrealizowano*

66 Obowiązującym od stycznia 2012 r.

67 NIK definiuje mechanizmy korupcjogenne 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 korupcjogenne oznacza także istnienie ryzyka wystąpienia korupcji.

68 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.

69 Przed zakończeniem kontroli NIK podjęto rekrutację pracowników przedmiotowego Zespołu.

4 (1 w 2007 r. i 3 w 2008 r.). Planowane i wykonane audyty nie obejmowały zagadnień związanych z gazem łupkowym. Niski stopień realizacji planu audytów wewnętrznych, spowodowany był kilkukrotnym wakatem na stanowisku audytora wewnętrznego oraz niewywiązywaniem się z obowiązków w tym zakresie przez jednego z zatrudnionych audytorów. W 2011 r. w PIG-PIB nie planowano i nie przeprowadzano audytów wewnętrznych. Dwie niezwiązane z kontrolowaną działalnością nieplanowane kontrole/audyty wewnętrzne przeprowadzono w 2012 r. Nieobejmowanie badaniami spraw odnoszących się do węglowodorów niekonwencjonalnych uzasadniano niewielkim ich wymiarem finansowym i brakiem gwarancji kompetentnej oceny osób nie mających wiedzy na temat złóż węglowodorów niekonwencjonalnych.

- *W Wyższym Urzędzie Górniczym kontrole podległych oug przeprowadzał Samodzielny Wydział ds. Kontroli. W latach 2007–2012 (do 30 listopada) Wydział ten przeprowadził w oug 27 kontroli, z których żadna z nich nie dotyczyła problematyki gazu łupkowego oraz 7 kontroli w departamentach merytorycznych WUG, z których tylko jedna, przeprowadzona w 2012 r. w Departamencie Górnictwa, dotyczyła jego działalności kontrolnej i nadzorczej nad poszukiwaniem gazu łupkowego w OUG w Lublinie. Brak kontroli w zakresie badanej działalności Naczelnik Wydziału uzasadniał m.in. nieprowadzeniem przedmiotowych robót geologicznych do 2010 r., brakiem skarg w tym zakresie, intensyfikacją innych prac i działań nadzoru w roku 2012 r. Jednocześnie zapowiedział, że obszar ten zostanie uwzględniony w planie kontroli na 2013 r. W WUG prowadzony był także audyt wewnętrzny przez Samodzielne Stanowisko do spraw Audytu Wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą audyt przeprowadzono w odniesieniu do 23 zadań i 6 czynności doradczych, nie obejmujących zagadnień dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego. W trakcie analizy ryzyka sporządzanej na potrzeby opracowania rocznych planów audytu uwzględniano m.in. obszary działania dotyczące gospodarki złożem oraz inspekcji (kontroli) w zakładach górniczych. Nie identyfikowano natomiast odrębnych ryzyk związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem gazu łupkowego.*
- *W NFOŚiGW na przełomie lat 2009/2010 przeprowadzony został audyt pt. „Ocena realizacji zadań w zakresie dofinansowania przedsięwzięć dotyczących potrzeb geologii pod kątem zgodności prowadzonych działań z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi". Z 6 sprawdzonych umów wykonywanych na zamówienie Ministra Środowiska, 4 związane były z problematyką gazu łupkowego[70]. W audytowanym obszarze zidentyfikowano potencjalne ryzyka, dotyczące m.in: nieprzestrzegania zapisów Porozumienia z dnia 22 grudnia 2008 r. zawartego pomiędzy stronami w sprawie zasad współpracy przy dofinansowaniu przedsięwzięć z zakresu oraz przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w kwestii trybu i wyboru wykonawców wskazanych przez zamawiającego (MŚ); podwójnego finansowania niektórych zadań/prac ze środków publicznych; wydłużania realizacji zgłaszanych przedsięwzięć z powodu akceptacji słabo przygotowanych przez MŚ projektów; zagrożenia dla planowania i wykonania płatności wynikające z ciągłych zmian w umowach; finansowania jednego, uprzywilejowanego wykonawcy; finansowania przedsięwzięć wcześniej dofinansowanych w części lub zrealizowanych przez inne jednostki badawcze lub podmioty albo w ramach wcześniejszych projektów. Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi NFOŚiGW, przekazując zalecenia zawarte w sprawozdaniu do stosowania kierującemu Wydziałam Geologii i Górnictwa, nie ustalił terminu ich realizacji i nie wyznaczył osób za to odpowiedzialnych oraz nie powiadomił o tym pisemnie audytora wewnętrznego i kierownika jednostki, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, do czego zobowiązywał § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego[71].*

2. W badanym okresie skargi wnioski bądź pisma obywateli dotyczące kontrolowanej działalności wpłynęły do Ministerstwa Środowiska oraz Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie. W PIG-PIB nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących zasad i trybu przyjmowania i załatwiania

[70] Były to umowy: nr 402/2009 „Komputeryzacja zbiorów w Archiwach Rdzeni Wiertniczych i Próbek Geologicznych"; nr 160/2009 „Opracowanie i zabezpieczenie stratotypowych odcinków rdzeni wiertniczych, etap I: rozpoznanie stanu zasobowego rdzeni i stworzenie zasad ich specjalnej ochrony"; nr 257/2008 „Historia oraz geneza zdarzeń termicznych w basenie polskim i jego osadowym podłożu – ich znaczenie dla rekonstrukcji procesów generowania węglowodorów"; nr 200/2009 „Rozpoznanie basenów węglowodorowych Polski pod kątem możliwości występowania i zasobów oraz możliwości koncesjonowania poszukiwań niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego – etap I".

[71] Dz.U. Nr 66, poz. 406 – rozporządzenie uchylone z dniem 8 lutego 2010 r. Zakres spraw objętych tym rozporządzeniem reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108).

skarg i wniosków, nie powierzono spraw w tym zakresie odrębnym komórkom organizacyjnym, co było niezgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[72]

Do Ministerstwa Środowiska wpłynęło łącznie 15 pism obywateli zakwalifikowanych jako dotyczące kontrolowanej działalności, w tym 7 w 2011 r. i 8 w 2012 r. (w latach 2007–2010 nie odnotowano takich przypadków). Pisma te miały charakter skarg, protestów, petycji, zapytań[73] dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego na terenie Polski. Wskazywały one w szczególności na mogące mieć miejsce prawdopodobne negatywne skutki takiej działalności. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa 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 obowiązującą w Ministerstwie wewnętrzną instrukcją skarg i wniosków, doręczone do Ministerstwa pisma w sprawie gazu łupkowego zostały przekazane wg właściwości merytorycznej, do rozpatrzenia przez Dyrektora DGiKG. Departament ten nie w pełni rzetelnie ewidencjonował skargi i wnioski oraz sporządzał okresowe analizy ich przyjmowania i rozpatrywania, a także często nieterminowo je załatwiał, nie podając w odpowiedziach podstawy prawnej, czym naruszono postanowienia § 8 ust. 5 wewnętrznej instrukcji w sprawie skarg i wniosków. Nieprawidłowości w tym zakresie uzasadniano przeciążeniem pracą lub przeoczeniami pracowników oraz niejednolitym podejściem do kwalifikacji pism z zakresu gazu łupkowego do kategorii skarg i wniosków.

- *W prowadzonym w DGiKG rejestrze skarg i wniosków nie uwzględniono 3, spośród 15 pism przekazanych temu Departamentowi. W sporządzonych rocznych analizach przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków za lata 2011 i 2012 nie ujęto wszystkich pism, skarg, wniosków obywateli. 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 wstępnie do kategorii skarg i wniosków. W analizie za 2012 r wykazano jedynie 3 skargi wskazujące na zagrożenia dla środowiska wynikające z wydobywania gazu łupkowego, mimo że w tym roku przekazano DGiKG 8 pism dotyczących gazu łupkowego w tym 5 wstępnie zakwalifikowanych jako skargi i wnioski*
- *Dyrektor DGiKG udzielił odpowiedzi na 13 z 15 przekazanych [74] pism 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 § 1 k.p.a. (w związku z art. 36) i art. 244 § 1 k.p.a. oraz Instrukcji skarg i wniosków[75]. Za uzasadnieniem przedłużenia terminu załatwienia tych skarg, wniosków i pism) nie przemawiał stopień skomplikowania podnoszonych w nich spraw, bowiem w 6 przypadkach odpowiedzi zostały udzielone na podstawie faktów, dowodów i informacji będących w dyspozycji Ministerstwa, a w pozostałych, gdzie zasięgano informacji m.in. od przedsiębiorców i organów administracji publicznej odpowiedzi nie udzielono zainteresowanym niezwłocznie po ich uzyskaniu. W żadnym z tych przypadków nie poinformowano autorów pism o przyczynach zwłoki w rozpatrzeniu sprawy oraz nie wskazano nowego terminu jej załatwienia. Wyjaśniając w sprawie nieterminowości załatwiania skarg, wniosków i pism obywateli, Z-ca Dyrektora DGiKG podał, że podstawową przyczyną 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 udzielaniu odpowiedzi. W 11 udzielonych odpowiedziach brakowało podania podstawy prawnej, co naruszało m.in. postanowienia § 8 ust. 5 wewnętrznej instrukcji w sprawie skarg i wniosków.*

---

72 Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

73 Np. o uwarunkowania prawne i środowiskowe.

74 W jednym przypadku DGiKG przygotował merytoryczną treść odpowiedzi udzielonej przedstawicielowi mediów przez Biuro Prasowe Ministerstwa, a w jednym dot. pisma obywatela z dnia 29.11.2011 r. zawierającego informację o mającej miejsce w latach 50-tych sytuacji ulatniania się gazu przy pracach związanych z kopaniem studni na prywatnej posesji, Departament nie udzielił odpowiedzi.

75 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 następnych.

We wrześniu i październiku 2012 r. do Dyrektora OUG w Lublinie wpłynęły dwie skargi od osób fizycznych dotyczące wykonywania przez przedsiębiorcę poszukiwań gazu łupkowego na otworze Zwierzyniec-1 (koncesja 70/2009/p). W pierwszym przypadku zarzucono przedsiębiorcy brak sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko oraz rozpoczęcie prac bez zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego, w drugim zażądano wstrzymania prac na wiertni z uwagi na naruszenie przez przedsiębiorcę Prawa geologicznego i górniczego poprzez nie dochowanie terminu zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót. Obie skargi po ich rozpatrzeniu przez OUG w Lublinie uznane zostały jako niezasadne.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Udzielanie koncesji oraz prowadzenie działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem, wydobywaniem i zagospodarowaniem niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, w tym gazu łupkowego nie było jak dotychczas przedmiotem kontroli NIK.

Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK, z uwagi na znaczenie i możliwe skutki gospodarcze, społeczne, środowiskowe kontrolowanej działalności. Wyboru kontrolowanych organów administracji publicznej dokonano z uwagi na ich znaczenie i kompetencje dla przedmiotowej działalności, a przedsiębiorców ze względu na ilość i stan realizacji udzielonych im koncesji. Dobór uczestników kontroli wynikał z właściwości miejscowej jednostek organizacyjnych NIK w stosunku do podmiotów prowadzących i nadzorujących kontrolowaną działalność.
Do przygotowania programu kontroli wykorzystano ustalenia przeprowadzonego Panelu ekspertów. Jego uczestnikami byli w szczególności przedstawiciele: kierownictwa i pracowników jednostek organizacyjnych NIK, Sejmu, państwowych osób prawnych, rządu, organów administracji publicznej, środowiska naukowego, przedsiębiorców poszukujących złóż gazu łupkowego. Celem Panelu było zobrazowanie dotychczasowej wiedzy i aktualnie podejmowanych działań na rzecz poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego w Polsce, z uwzględnieniem aspektu: prawno-ekonomicznego, organizacyjnego, technicznego i ekologicznego, a także wskazanie na niedoskonałości w przepisach prawa, trudności organizacyjno-techniczne oraz zagrożenia ekologiczne związane z tą działalnością. Rozpoczęcie kontroli poprzedziło przeprowadzenie z uczestnikami kontroli narady przedkontrolnej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich 19 skontrolowanych jednostek. W wystąpieniach tych zawarto oceny i uwagi odnoszące się do skontrolowanej działalności oraz sformułowano łącznie 38 wniosków pokontrolnych, w szczególności w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Spośród tych wniosków do czasu sporządzenia niniejszej Informacji 24 wnioski zostały wykonane, a 12 znajdowało się w trakcie realizacji.

Kierownicy 4 jednostek (Minister Środowiska poprzez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska – Głównego Geologa Kraju, Dyrektor PIG-PIB , Prezes Zarządu Eco Energy 2010 Spółka z o.o. Spółka komandytowo-akcyjna w Gdańsku, Członek Zarządu Marathon Oil Polska Spółka z o.o. w Warszawie) złożyli zastrzeżenia do ocen, uwag bądź wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Zastrzeżenia Ministra Środowiska zostały rozpatrzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, a pozostałe przez Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygających w Najwyższej Izbie Kontroli, w następujący sposób:

– uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z NIK z dnia 25 września 2013 r. z 16 zastrzeżeń złożonych przez Ministra Środowiska, w całości zostało uwzględnione jedno (w zakresie ustalenia liczby obowiązujących koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie i/lub wydobywanie złóż gazu ziemnego), a 4 zastrzeżenia zostały uwzględnione w części (w zakresie: ogólnej i cząstkowej oceny koncesjonowania przez Ministra Środowiska w latach 2007–2012 działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego; nieprawidłowości polegającej na przeciągających się w czasie pracach nad wypracowaniem optymalnych rozwiązań prawnych dla poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego; nieprawidłowości polegającej na przypisywaniu obowiązków związanych z przekazywaniem organowi koncesyjnemu informacji geologicznej podmiotom niebędącym stroną koncesji oraz w sposób wskazujący na dowolność postępowania. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie Kolegium NIK oddaliło.

- uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 16 lipca 2013 r. z 3 zastrzeżeń złożonych przez Dyrektora PIG-PIB, w całości zostało uwzględnione jedno zastrzeżenie (dotyczące niewyodrębnienia w strukturze organizacyjnej kontrolowanej jednostki zadań państwowej służby geologicznej od pozostałych zadań instytutu), jedno zastrzeżenie (dotyczące niedokonywania weryfikacji ilościowo-jakościowej próbek geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych przekazywanych przez przedsiębiorców do CAG oraz negatywnej oceny sposobu przyjmowania ww. próbek) zostało uwzględnione w części, a zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.
- uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 15 maja 2013 r. z 5 zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu Eco Energy 2010 Spółka z o.o. Spółka Komandytowo-Akcyjna w Gdańsku, w całości zostały uwzględnione 4 zastrzeżenia (dotyczące: nieprawidłowości polegających na niepoinformowaniu Ministra Środowiska o podwyższeniu kapitału zakładowego Spółki; poinformowaniu Ministra Środowiska o sposobie podniesienia kapitału zakładowego Spółki niezgodnie ze stanem faktycznym; nie dołączenia do wniosku o udzielenie koncesji wymaganych dokumentów finansowych Spółki; negatywnej oceny działań Spółki na etapie uzyskiwania koncesji), a w części 1 zastrzeżenie (dotyczące złożenia we wnioskach o udzielenie koncesji niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń w sprawie posiadanego przez Spółkę doświadczenia w zakresie prowadzenia kontrolowanej działalności).
- uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 9 maja 2013 r., z 4 zastrzeżeń złożonych przez Członka Zarządu Marathon Oil Polska Spółka z o.o. w Warszawie, jedno zostało uwzględnione w całości (dotyczące skorygowania opisu czynu, za który organ Inspekcji Ochrony Środowiska, nałożył mandat na pracownika Spółki) a pozostałe zastrzeżenia oddalono.

W wystąpieniach skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała w szczególności o:

Minister Środowiska:

- *Wypracowanie koncepcji dalszego udostępniania obszarów koncesyjnych, poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i zagospodarowania gazu łupkowego na obszarze kraju.*
- *Wprowadzenie rozwiązań, m.in. organizacyjnych i kadrowych gwarantujących prawidłowe i rzetelne procedowanie wniosków przedsiębiorców w sprawach udzielenia, zmiany, przeniesienia koncesji.*
- *Zapewnienie sprawowania z ramienia organu administracji geologicznej nadzoru i kontroli nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie gazu łupkowego.*
- *Dokonywanie okresowych ocen skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania korupcji.*

Minister Środowiska informując NIK o stanie realizacji wniosków pokontrolnych podał m.in., że:

- Koncepcja koncesjonowania działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu oraz wydobywaniu kopalin, w tym gazu z formacji łupkowych zostanie przedstawiona w projekcie zmiany ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Ministerstwo zleciło Państwowej Służbie Geologicznej opracowanie szeregu opinii i analiz pomocnych dla podejmowania decyzji w zakresie rozwoju obszarów pod kątem poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania węglowodorów. W miarę napływu informacji z najnowszych wierceń rozpoznawczych planuje się zlecanie wykonania kolejnych raportów oszacowania potencjalnych zasobów gazu z łupków w Polsce.
- Kontrolę wykonywania zadań koncesyjnych przez przedsiębiorców prowadzić będzie nowoutworzone w strukturze organizacyjnej Ministerstwa – Biuro ds. Węglowodorów.

- Podejmowane są systematyczne działania w zakresie zaspokojenia bieżących potrzeb organizacyjnych i kadrowych Ministerstwa zapewniających prawidłową i rzetelną realizację zadań m.in. dotyczących procedowania wniosków przedsiębiorców w sprawach udzielenia, zmiany, przeniesienia koncesji.
- Ocena skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania korupcji będzie przeprowadzana cyklicznie w każdym roku kalendarzowym.

Minister Gospodarki:

- *Podjęcie działań służących dotrzymywaniu obowiązujących terminów przekazywania dokumentów na potrzeby Komisji Europejskiej i innych instytucji.*

Minister Gospodarki informując NIK o stanie realizacji wniosków pokontrolnych podał m.in., że mając na uwadze konieczność terminowego przekazywania dokumentów na potrzeby Komisji Europejskiej I innych instytucji, zadanie polegające na ich opracowywaniu zostało wpisane do zakresu czynności pracownika właściwej komórki organizacyjnej, a proces przygotowania tych dokumentów będzie podlegać monitorowaniu przez nadzorującego naczelnika.

Dyrektor PIG-PIB:

- *Dokonanie całościowego szacunku potencjalnego zasobu wydobywalnego złóż gazu niekonwencjonalnego w Polsce, tj. także poza basenem bałtycko-podlasko-lubelskim.*
- *Zorganizowanie funkcjonowania nadzoru i kontroli wewnętrznej w PIG-PIB w postaci i składzie kadrowym zapewniającym właściwą i pełną realizację planowanych zadań w tym zakresie.*

Dyrektor PIG-PIB informując NIK o stanie realizacji wniosków pokontrolnych podał m.in., że:

- Dokonanie całościowego szacunku potencjału zasobu wydobywalnego złóż gazu niekonwencjonalnego w Polsce będzie zrealizowane w zakresie zasobów geologicznych do końca przyszłego roku.
- Powołana w ramach restrukturyzacji Instytutu w 2012 r. komórka ds. nadzoru i kontroli wewnętrznej została obsadzona wykwalifikowanym pracownikiem, przewiduje się także przyjęcie dodatkowej osoby wraz ze sporządzeniem planu działań kontrolnych, za ostatni kwartał tego roku i na rok następny.

Prezes NFOŚiGW :

- *Dostosowanie warunków Porozumienia z dnia 22 grudnia 2008 r. zawartego pomiędzy Ministrem Środowiska a Prezesem Zarządu NFOŚiGW w sprawie zasad współpracy przy dofinansowywaniu przedsięwzięć dotyczących potrzeb geologii do aktualnego stanu prawnego.*
- *Dokonywanie rzetelnej weryfikacji wniosków pod względem finansowym w procesie ich oceny.*

Z odpowiedzi Prezesa NFOŚiGW wynikało m.in., że: niezwłocznie wystąpi do Ministra środowiska o dostosowanie warunków Porozumienia z dnia 22 grudnia 2008 r. do aktualnego stanu prawnego; zapewnił przestrzeganie instrukcji audytu wewnętrznego poprzez dokonanie aktualizacji książki procedur audytu wewnętrznego, zobowiązał pracowników do rzetelnej oceny weryfikacji wniosków składanych do Funduszu pod względem finansowym w procesie ich oceny.

Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu:

- *Zapewnienie przeprowadzania na terenie działania OUG przynajmniej jednokrotnej całościowej kontroli wykonywanych robót geologicznych metodą otworową w zakresie poszukiwania/rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów (ropy naftowej i gazu zimnego.*
- *Obejmowanie przeprowadzanymi kontrolami wszystkich kwestii z zakresu ochrony środowiska wynikających w szczególności z: przepisów prawa (geologicznego i górniczego, ochrony środowiska), decyzji administracyjnych (koncesje, plany ruchu zakładu górniczego, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, decyzje w sprawach gospodarki odpadami), zatwierdzonych planów/programów kontroli.*

Dyrektor OUG w Poznaniu w udzielonej odpowiedzi poinformował, że w zakresie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego zapewnione zostanie przeprowadzanie przynajmniej jednokrotnej całościowej kontroli wykonywania robót geologicznych metoda otworową oraz, iż zakres kontroli ochrony środowiska przeprowadzanych przez Urząd zostanie rozszerzony o dodatkowe wymogi wynikające z innych decyzji administracyjnych w tym zakresie, w tym: koncesji, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia oraz z przepisów prawa ochrony środowiska (m.in. ochrony przed hałasem i wibracjami przenikającymi do środowiska, ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami).

Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie:

- *Egzekwowanie od podmiotów składających wniosek o zatwierdzenie planu ruchu zakładu wykonującego roboty geologiczne dokumentów umożliwiających zweryfikowanie istnienia obowiązku wyłączenia lub braku obowiązku wyłączenia gruntów z produkcji rolnej planowanych do zajęcia pod plac wiertni.*
- *Obejmowanie czynnościami inspekcyjno-technicznymi dotyczącymi ruchu zakładu przy wykonywaniu otworów wiertniczych prac poszukiwawczych niekonwencjonalnych złóż ropy i gazu ziemnego zagadnień w zakresie ochrony środowiska.*

Z nadesłanej odpowiedzi Dyrektora OUG w Warszawie wynikało, że przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym uwagi i wnioski będą wykorzystywane w bieżącej działalności Urzędu.

Skontrolowani przedsiębiorcy:

Marathon Oil Spółka z o.o. w Warszawie

– *Uzupełnienie opłat koncesyjnych na rzecz 13 gmin: Łuków, Siedlce (miejska i wiejska), Domanice, Kotuń, Mordy, Paprotnia, Przesmyki, Skórzec, Wiśniew, Zbuczyn, Repki, Sokołów Podlaski, do pełnej wysokości wynikającej z wymogów koncesji nr 35/2010/p.*
– *Terminowe przedkładanie organowi koncesyjnemu protokołów z przekazania prób geologicznych do Centralnego Archiwum Geologicznego.*

PGNiG S.A.

– *Zapewnienie terminowego i w pełnej wysokości uiszczania opłat koncesyjnych.*
– *Uregulowanie należnej opłaty koncesyjnej miastu Puławy, wynikającej z koncesji nr 40/2009/p w rejonie „Ryki – Żyrzyn" oraz miastu Puck, wynikającej z koncesji nr 4/2009 w rejonie „Wejherowo".*
– *Dokonanie korekty zapłaconej miastu Puławy i gminie Puławy opłaty koncesyjnej, wynikającej z decyzji Ministra Środowiska z dnia 9 czerwca 2011r (znak: DGiKGe-4770-78/26453/11/BG) – przedłużającej termin obowiązywania koncesji nr 48/2001/p w rejonie „Pionki – Kazimierz" do wysokości wynikającej z udziału powierzchni tych gmin w powierzchni całkowitej koncesji.*

– *Ujmowanie w projektach wykonywania robót wiertniczych rozwiązań dających możliwość wywiązania się z koncesyjnego obowiązku przekazywania do Centralnego Archiwum Geologicznego w Warszawie rdzeni pozyskanych w czasie robót geologicznych, w ilości nie mniejszej niż ½ objętość.*
– *Podjęcie działań mających na celu zmniejszenie opóźnień (w stosunku do terminów pierwotnych) w realizacji robót geologicznych na koncesjach udzielonych PGNiG S.A. w zakresie poszukiwania/ rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego.*
– *Zapewnienie wymaganej koncesjami pisemnej formy informacji przekazywanych organowi koncesyjnemu o dacie rozpoczęcia działalności określonej w koncesji, o podjęciu decyzji o przystąpieniu do wykonywania kolejnych etapów prac geologicznych, a także o ich zakończeniu.*
– *Dokonanie korekty sprawozdania z wykonania prac geologicznych za 2012 r. w zakresie nieprawidłowo podanych danych o realizacji prac grawimetrycznych.*

Indiana Investments Sp. z o.o. w Warszawie

– *Przedstawianie organowi koncesyjnemu, gminom i NFOŚiGW kopii dowodów wniesionych opłat objętych koncesjami, zgodnie z warunkami określonymi w tych koncesjach.*

Orlen Upstream Spółka z o.o. w Warszawie

– *Terminowe przedkładanie do Ministerstwa Środowiska rocznych raportów z wykonanych prac.*

Silurian Spółka z o.o. w Warszawie

– *Przedstawianie organowi koncesyjnemu, gminom i NFOŚiGW kopii dowodów wniesionych opłat objętych koncesjami, zgodnie z warunkami określonymi w tych koncesjach.*
– *Terminowe i w sposób określony w koncesji informowanie organu koncesyjnego o rozpoczęciu działalności.*
– *Przeprowadzanie działań informacyjnych i promocyjnych na obszarach objętych działalnością koncesyjną o planowanych pracach i zadaniach związanych z koncesjami.*

Z nadesłanych odpowiedzi Przedsiębiorców wynikało m.in., że:

- Spółka Marathon Oil poinformowała wymienione w wystąpieniu gminy o niedopłacie należnych im opłat koncesyjnych i przekazała te opłaty na ich konta bankowe oraz zobowiązała pisemnie podwykonawcę prac geologicznych do dostarczania organowi koncesyjnemu we wskazanych w piśmie terminach protokołów z przekazania próbek geologicznych do CAG.
- Spółka PGNiG S.A. uregulowała należne opłaty koncesyjne w stosunku do miasta Puławy i miasta Puck; podpisała porozumienie z PIG-PIB w sprawie zasad i warunków przechowywania rdzeni wiertniczych, do których prawo przysługuje Skarbowi Państwa; podjęła działania mające na celu zmniejszenie opóźnień w realizacji robót geologicznych określonych w koncesjach; zapewniła terminowe i w pełnej wysokości przekazywanie opłat koncesyjnych oraz bieżące informowanie organu koncesyjnego o rozpoczynaniu, wykonywaniu kolejnych etapów i zakończeniu prac geologicznych; wprowadziła korekty do sprawozdania prac geologicznych za 2012 r w zakresie prac grawimetrycznych.
- Spółka Indiana Investments przekazała organowi koncesyjnemu, właściwym gminom i NFOŚiGW kopie dowodów wniesionych opłat koncesyjnych.
- Spółka Orlen Upstream zapewniła terminowe przedkładanie do Ministerstwa Środowiska rocznych raportów z wykonanych prac geologicznych.

- Spółka Silurian przedstawiła organowi koncesyjnemu, gminom i NFOŚ i GW dowody wpłaconych opłat koncesyjnych, zapewniła terminowe informowanie organu koncesyjnego o rozpoczęciu działalności objętej posiadanymi koncesjami.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Korzyści finansowe kontroli wyniosły 101,4 tys. zł i dotyczyły skorygowania naliczeń i dokonania opłat należnych beneficjentom z tytułu poszukiwania i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego, a finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 18,2 tys. zł.

5.1. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki organizacyjne NIK

Jednostki organizacyjne NIK biorące udział w kontroli	Jednostki objęte kontrolą
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK w Warszawie	Ministerstwo Gospodarki w Warszawie
Departament Środowiska NIK w Warszawie	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie
Delegatura NIK w Bydgoszczy	Eco Energy 2010 Sp. z o.o. Spółka Komandytowo-Akcyjna w Gdańsku Talisman Energy Polska Sp. z o.o. w Warszawie
Delegatura NIK w Gdańsku	Indiana Investments Sp. z o.o. w Warszawie
Delegatura NIK w Lublinie	Chevron Polska Energy Resources Sp. z o.o. w Warszawie DPV Service Sp. z o.o. w Warszawie Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie
Delegatura NIK w Olsztynie	Maraton Oil Poland Sp. z o.o. w Warszawie Wisent Oil & Gas Sp. z o.o. w Warszawie
Delegatura NIK w Opolu	Silurian Sp. z o.o. w Warszawie Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
Delegatura NIK w Warszawie	Exxon Mobil Exploration and Production Poland Sp. z o.o. w Warszawie Orlen Upstream Sp. z o.o. w Warszawie Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie
Delegatura NIK we Wrocławiu	Ministerstwo Środowiska w Warszawie Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. w Warszawie Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu

5.2. Charakterystyka stanu prawnego

Prawo geologiczne i górnicze

W badanym okresie działalność geologiczną i górniczą do końca 2011 r. regulowała ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[76] (dalej ustawa p.g.g. z 1994 r.), a od stycznia 2012 r. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[77] (dalej ustawa p.g.g. z 2011 r.).Tak w ustawie p.g.g. z 1994 r. (art.15 ust.1), jak i ustawie p.g.g. z 2011 r. (art. 21 ust 1) działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów (do których zalicza się m.in. gaz ziemny i ropę naftową) oraz ich wydobywania **może być wykonywana jedynie po uzyskaniu koncesji**, **udzielonej przez ministra właściwego do spraw środowiska.**

W ustawie p.g.g. z 1994 r. kopaliny wymienione w art. 5. ust 2 i 2a m.in. gaz ziemny, ropa naftowa, węgiel kamienny i brunatny, a także wszystkie kopaliny występujące w granicach obszarów morskich RP zaliczone były do kopalin podstawowych, natomiast kopaliny niewymienione w tym przepisie – do kopalin pospolitych (art. 5 ust 3). W ustawie p.g.g. z 2011 r. zniesiono podział na kopaliny podstawowe i pospolite. Według ustawy p.g.g. z 1994 r. złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa (art. 7), a sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności złóż kopalin, stosuje się odpowiednio przepisy o własności nieruchomości gruntowej (art.8). Według ustawy p.g.g. z 2011 r. złoża m.in. węglowodorów są objęte własnością górniczą (art. 10 ust 1), a prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa (art. 10 ust 5). Zarówno według ustawy p.g.g. z 1994 r. jak i ustawy p.g.g. z 2011 r., Skarb Państwa w granicach określonych przez ustawy może, z wyłączeniem innych osób, korzystać ze złóż kopalin albo rozporządzać prawem do nich poprzez ustanowienie użytkowania górniczego, a uprawnienia Skarbu Państwa w tym zakresie wykonują właściwe organy koncesyjne.

W przypadku gazu ziemnego, ustanowienie użytkowania górniczego obejmującego jego poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie w ustawie p.g.g. z 1994 r. (art. 10 -11) następowało w drodze umowy za wynagrodzeniem pod warunkiem uzyskania koncesji i winno być poprzedzone przeprowadzeniem przetargu. Odstąpienie od przetargu (przeprowadzanego przez organ właściwy do uzyskania koncesji) było możliwe, jeżeli został spełniony co najmniej jeden z następujących warunków:

– wykaz obszarów, w których użytkowanie górnicze może być ustanowione w takim trybie, organ koncesyjny podał do publicznej wiadomości oraz opublikował w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
– obszar objęty projektowanym użytkowaniem górniczym był w przeszłości przedmiotem przetargu, który nie zakończył się ustanowieniem użytkowania górniczego.

Zgodnie z art. 12. ust. 1 i 3 ustawy p.g.g. z 1994 r. ten, kto rozpoznał i udokumentował złoże kopaliny stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa, oraz sporządził dokumentację geologiczną z dokładnością wymaganą do uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny, mógł żądać ustanowienia na jego rzecz użytkowania górniczego z pierwszeństwem przed innymi, a uprawnienie to wygasało z upływem dwóch lat od dnia pisemnego zawiadomienia o przyjęciu dokumentacji przez organ administracji geologicznej.

[76] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz.1947 j.t.
[77] Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981.

W ustawie p.g.g. z 2011 r. udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, poprzedza się przetargiem (art. 43 ust. 1), a ze zwycięzcą przetargu, niezwłocznie po udzieleniu mu koncesji, zawiera się umowę o ustanowieniu użytkowania górniczego (art. 45 ust. 1). Udzielenie koncesji na ww. działalność nie wymaga poprzedzenia przetargiem, jeżeli zostanie spełniony jeden z warunków określonych w art. 47 m.in. jeżeli obszar, którego będzie dotyczyć koncesja, jest stale dostępny i znajduje się w wykazie obszarów, na których udzielenie koncesji nie wymaga poprzedzenia przetargiem (wykaz ten organ koncesyjny podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie zawiadomienia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej oraz w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej).
Według ustawy p.g.g. z 1994 r. wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego stanowiło dochód Skarbu Państwa (art. 83 ust. 3), a w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego należało stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu (art. 13). W świetle ustawy p.g.g. z 2011 r. wynagrodzenie z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego stanowi dochód budżetu państwa (art. 13 ust. 4), a w sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy (art. 17).
Koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat (art. 15 ust. 5 ustawy p.g.g. z 1994 r. i art. 21.ust. 4 ustawy p.g.g. z 2011 r.). Do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio przepisy o jej udzieleniu (art. 16 ust. 5a ustawy p.g.g. z 1994 r. i art. 34.ust. 1 ustawy p.g.g. z 2011 r.). Powierzchnia terenu objętego koncesją na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny nie może przekroczyć 1200 km^2 (art. 23 ust. 2 ustawy p.g.g. z 1994 r. i art. 31.ust. 2 ustawy p.g.g. z 2011 r.). Zgodnie z art. 22 pkt 4 ustawy p.g.g. z 1994 r. koncesja **powinna** określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska, a według art. 30 ust. 2 ustawy p.g.g. z 2011 r. koncesja **może** określać inne wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. W ustawie p.g.g z 2011 r. wprowadzono odrębny rozdział 2 w dziale III, poświęcony koncesjom na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż. W zasadniczej mierze zawiera on uszczegółowione przepisy dotyczące procedur przetargowych w postępowaniu koncesyjnym., a nadto m.in. zgodnie z art. 44 tej ustawy, że warunki przetargu powinny mieć charakter niedyskryminujący i dawać pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów albo wydobywania węglowodorów ze złóż oraz opierać się na następujących kryteriach:
1) technicznych i finansowych możliwościach oferenta;
2) proponowanej technologii prowadzenia prac;
3) proponowanej wysokości wynagrodzenia z tytułu ustanowienia użytkowania górniczego.
Zgodnie z art. 47 ust. 6 ustawy p.g.g. z 1994 r., ten, kto prowadzi działalność na podstawie ustawy, był obowiązany do bieżącego przekazywania organom administracji geologicznej informacji geologicznych, w tym próbek wraz z wynikami ich badań. Zakres i harmonogram przedstawiania informacji oraz próbek mogła określać odpowiednio koncesja lub decyzja o zatwierdzeniu projektu praz geologicznych. Według art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 82 ust 3 i 4 ustawy p.g.g. z 2011 r., ten, kto uzyskał koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawania złoża kopaliny albo uzyskał decyzję o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych, ma m.in. obowiązek przekazywania właściwemu organowi administracji geologicznej informacji geologicznych, próbek uzyskanych w wyniku robót

geologicznych w raz z wynikami ich badań, a zakres i harmonogram przekazywania informacji geologicznych oraz próbek określa odpowiednio koncesja albo decyzja o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych. Zgodnie z art. 29a ustawy p.g.g. z 1994 r. kopie wydanych decyzji (m.in. koncesji) organ koncesyjny przesyłał do wiadomości właściwym miejscowo organom administracji geologicznej i nadzoru górniczego. Według art. 40 ustawy p.g.g. z 2011 r. kopie m.in. udzielonych koncesji niezwłocznie doręcza się właściwym miejscowo organom koncesyjnym, organom nadzoru górniczego, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Jeżeli (art. 26a ustawy p.g.g. z 1994 r.) nie sprzeciwiał się temu interes publiczny związany z ochroną środowiska, zwłaszcza z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź szczególnie ważny interes gospodarki narodowej, organ koncesyjny był obowiązany, za zgodą przedsiębiorcy na rzecz, którego koncesja została wydana, do przeniesienia tej koncesji na rzecz podmiotu który:

1) wyraził zgodę na wszystkie wynikające z niej warunki;

2) w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykazał się prawem do informacji geologicznej, prawem do nieruchomości gruntowej, prawem użytkowania górniczego, bądź przyrzeczeniem ich uzyskania;

3) wykazał, iż jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności

Jeżeli (art. 36 ust. 1 ustawy p.g.g. z 2011 r.) nie sprzeciwia się temu interes publiczny, w szczególności związany z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, za zgodą przedsiębiorcy, któremu została udzielona koncesja, organ koncesyjny, przenosi w drodze decyzji, koncesję na rzecz podmiotu który:

1) spełnia wymagania przewidziane przepisami o podejmowaniu działalności gospodarczej;

2) wyraża zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w koncesji;

3) w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z nieruchomości gruntowej, użytkowaniem górniczym albo przyrzeczeniem uzyskania tych praw;

4) w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności wykaże się prawem do korzystania z informacji geologicznej;

5) wykaże, iż jest w stanie spełnić wymagania związane z wykonywaniem zamierzonej działalności

Zgodnie z art. 27 a ust. 1 i 2 ustawy p.g.g. z 1994 r., w razie gdy przedsiębiorca naruszał przepisy ustawy, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin, lub nie wypełnia warunków koncesji, w tym nie podejmował działalności lub trwale jej zaprzestał, organ koncesyjny wzywał go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal naruszał przepisy ustawy lub nie wypełniał warunków koncesji, organ koncesyjny mógł cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres bez odszkodowania. Według art. 37 ust. 1 i 2 ustawy p.g.g z 2011r., jeżeli przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, organ koncesyjny wzywa do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a jeżeli przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń lub nie wykonał decyzji wydanej w tej sprawie, organ koncesyjny może cofnąć koncesję lub ograniczyć jej zakres bez odszkodowania.

Roboty geologiczne służące poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin będących przedmiotem niniejszej kontroli prowadzi się zgodnie z zasadami ruchu zakładu górniczego i zasadami techniki

górniczej, w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, sporządzanego przez przedsiębiorcę dla każdego zakładu górniczego, a plany te zatwierdza właściwy organ nadzoru górniczego w drodze decyzji (art. 63 i 64 ustawy p.g.g z 1994 r. oraz art. 105 i 108 ustawy p.g.g. z 2011 r.).

Przedsiębiorca, który uzyskał koncesję z tytułu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin wnosił opłatę ustalaną jako iloczyn stawki opłaty i ilości kilometrów kwadratowych terenu, na którym jest prowadzona działalność, wysokość opłaty oraz terminy i sposób jej wniesienia ustalała koncesja, a kopie dowodów wniesionych opłat przedsiębiorca winien przedstawić niezwłocznie organowi koncesyjnemu, gminom na terenie, których prowadził działalność objętą koncesją oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 85 i 86 ustawy p.g.g z 1994 r.). Zgodnie z art. 133 i 141 ust 1-3 ustawy p.g.g. z 2011 r. przedsiębiorca, który uzyskał koncesję z tytułu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin wnosi opłatę ustalaną tak samo jak wyżej, opłata ma charakter jednorazowy i jest wnoszona w terminie 14 dni od dnia, w którym koncesja stała się ostateczna, a kopie dowodów wniesionych opłat przedsiębiorca przedstawia niezwłocznie cytowanym wyżej podmiotom.

Stawka opłaty za działalność w zakresie poszukiwania ropy naftowej i gazu ziemnego za kilometr kwadratowy wynosiła 100 zł, a w zakresie rozpoznawania oraz łącznie poszukiwania i rozpoznawania 200 zł (art. 85 ust 3pkt 1a oraz art. 85 ust. 4 pkt 1 a ustawy p.g.g. z 1994 r.) albo za działalność w zakresie poszukiwania ropy naftowej i gazu ziemnego za kilometr kwadratowy 105,81 zł, a w zakresie rozpoznawania oraz łącznie poszukiwania i rozpoznawania dwukrotność tej stawki (art. 133 ust. 2 pkt 3 i art. 133 ust. 3 ustawy p.g.g z 2011 r.). Stawki tych opłat podlegają corocznej zmianie stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy (art. 85 ust. 10 ustawy p.g.g. z 1994 r. oraz art. 136 ust. 1 ustawy p.g.g. z 2011 r.). W przypadku poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż, organem administracji geologicznej jest minister właściwy do spraw środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju (art. 101 ustawy p.g.g. z 1994 r. oraz 156 ustawy pg.g. z 2011 r.). Zgodnie z art. 102 ustawy p.g.g. z1994 r. do zakresu działania administracji geologicznej należało w szczególności: podejmowanie decyzji niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji; sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji; bilansowanie zasobów kopalin; gromadzenie, archiwizowanie i przechowywanie danych geologicznych. Według art. 158 ustawy p.g.g. z 2011 r. do zakresu działania organów administracji geologicznej należy w szczególności: podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji oraz kontrola i nadzór nad działalnością regulowana ustawą. Według art. 102 a ustawy p.g.g. z 1994 r. do zadań państwowej służby geologicznej (psg) dbającej o zrównoważony rozwój kraju w zakresie geologii należała w szczególności: obsługa Centralnego Archiwum Geologicznego; obsługa centralnego banku danych geologicznych; przygotowywanie materiałów do bilansu zasobów kopalin, a wykonanie zadań państwowej służby geologicznej minister właściwy do spraw środowiska powierzył Państwowemu Instytutowi Geologicznemu sprawując nadzór nad wykonywaniem tych zadań przy pomocy Głównego Geologa Kraju. Zgodnie z art. 162 i 163 ustawy p.g.g. z 2011 r. państwową służbę geologiczna pełni Państwowy Instytut Geologiczny-Państwowy Instytut Badawczy, który m.in.: inicjuje, koordynuje i wykonuje zadania zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju i ustalania zasobów złóż kopalin, a także dla ochrony środowiska; prowadzi Centralne Archiwum Geologiczne; sporządza krajowy bilans zasobów kopalin;

rozpoznaje i monitoruje zagrożenie geologiczne. Nadzór nad wykonywaniem zadań psg sprawuje Minister Środowiska działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju.
Organami nadzoru górniczego są m.in.: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (centralny organ administracji rządowej) i dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych (organy nadzoru górniczego pierwszej instancji) – art. 106 i art. 107 ustawy p.g.g. z 1994 r. oraz art. 164 i art. 165 ustawy p.g.g. z 2011 r. Zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 109 ust. 1 ustawy p.g.g. z 1994 r. plan ruchu zakładu górniczego winien określać szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia m.in. ochrony środowiska, a organy nadzoru górniczego winny sprawować nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, a w szczególności w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy i bezpieczeństwa pożarowego; ochrony środowiska, w tym zapobiegania szkodom. Organy nadzoru górniczego winny kontrolować wykonywanie przez przedsiębiorców obowiązków dotyczących ochrony środowiska, określonych w przepisach prawa ochrony środowiska oraz w decyzjach ustalających warunki użytkowania środowiska w związku z ruchem zakładów górniczych (art. 109 ust.1a ustawy p.g.g. z 1994 r.).
Według art. 108 ust. 9 pkt 2 ustawy p.g.g. z 2011 r. do wniosku o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego dołącza się odpisy wymaganych dla zamierzonych robót decyzji wydanych przez inne organy, w szczególności dotyczących ochrony środowiska. Zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt f oraz art. 168 ust. 1 tej ustawy plan ruchu zakładu górniczego określa szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia m.in. ochrony elementów środowiska, a organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy; bezpieczeństwa pożarowego; ochrony środowiska i gospodarki złożem. Organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad wykonywaniem robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin wykonywanych z użyciem środków strzałowych, albo wykonywanych na głębokości większej niż 100 m, albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (art. 170 ust. 1 w związku z art. 86).
Artykuł 224 ustawy p.g.g. z 2011 r. wskazuje, które przepisy wykonawcze wydane na podstawie tracącej moc ustawy p.g.g. z dnia 4 lutego 1994 r. zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie nowego prawa geologicznego i górniczego.

Ważniejsze akty wykonawcze prawa geologicznego i górniczego

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu i zakresu wykonywania obowiązku udostępniania i przekazywania informacji oraz próbek organom administracji geologicznej przez wykonawcę prac geologicznych[78] *(wydane na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 7 ustawy p.g.g. z 1994 r. – akt obowiązujący).* Zgodnie z § 1 wykonawca prac geologicznych jest obowiązany przekazywać nieodpłatnie organom administracji geologicznej:
1) dokumentację geologiczną;
2) wyniki badań geofizycznych;
3) profile geologiczne otworów, które nie weszły w skład dokumentacji geologicznej;
4) profile geologiczne otworów kartograficznych;
5) próbki geologiczne trwałego przechowywania.
Elementy określone w pkt 1-3 wykonawca prac geologicznych przekazuje organowi właściwemu, odpowiednio do zatwierdzania projektu prac geologicznych lub udzielania koncesji na poszukiwanie

[78] Dz.U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1781.

lub rozpoznawanie złóż kopalin, w terminie miesiąca od dnia ich opracowania. Profile geologiczne otworów oraz próbki geologiczne, o których mowa w pkt 4 i 5, wykonawca prac geologicznych przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie miesiąca od dnia zakończenia prac geologicznych.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania próbek i dokumentacji geologicznych[79] *(wydane na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 5 ustawy p.g.g. z 1994 r., uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.).* Do próbek geologicznych trwałego przechowywania zalicza się:

a) próbki dokumentujące pełne syntetyczne profile geologiczne, zestawione w celu scharakteryzowania danej jednostki geologicznej, regionu kraju lub określonego złoża kopaliny, w szczególności pod względem stratygraficznym, litologicznym, złożowym, facjalnym i tektonicznym;

b) zakwalifikowane go zbiorów naukowych (§ 2 ust.1 pkt 1).

Próbki geologiczne przechowuje się w specjalnych pomieszczeniach zapewniających ochronę przed szkodliwymi wpływami atmosferycznymi (magazynach próbek). Wykonawca prac geologicznych po zakończeniu prac w terenie i wykonaniu badań laboratoryjnych przekazuje próbki geologiczne do magazynu próbek (§ ust.1 i 2). Magazyn próbek trwałego przechowywania prowadzi minister właściwy do spraw środowiska (§ ust. 1). Próbki geologiczne umieszcza się w opakowaniach lub skrzynkach zabezpieczających je przed zanieczyszczeniem i zniszczeniem. Na opakowaniach, w których znajdują się próbki, należy czytelnie i w sposób trwały opisać metrykę próbki, podając: nazwę symbol, numer wyrobiska oraz miejsce i sposób pobrania; głębokość pobrania; kolejny numer; nazwę wykonawcy opróbowania; datę pobrania (§6 ust. 1 i 2).

Organy administracji geologicznej są obowiązane do ochrony gromadzonych dokumentów i próbek geologicznych przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą, a także przed niekontrolowanym ujawnieniem ich treści osobom niepowołanym (§ 10. 1).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej[80] *(wydane na podstawie art. 98 ust. 2 ustawy p.g.g. z 2011 r., weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zastąpiło cytowane wyżej rozporządzenie Ministra Środowiska z 19 grudnia 2001 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania próbek i dokumentacji geologicznych).* Z nowych uregulowań zawartych w tym rozporządzeniu wskazać należy m.in. na zapisy § 4 ust. 3, 4, 5, zgodnie z którymi magazyny próbek trwałego przechowywania prowadzi państwowa służba geologiczna (psg). Próbki geologiczne trwałego przechowywania przekazuje się do magazynu próbek wskazanego przez psg w terminie określonym odpowiednio w koncesji albo decyzji o zatwierdzeniu projektu robot geologicznych. Z przekazania tych próbek sporządza się protokół, którego kopie przekazujący próbki przesyła organowi właściwemu odpowiednio do udzielania koncesji albo decyzji o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych Próbki trwałego przechowywania przechowuje się wieczyście *(chyba że podlegają likwidacji z powodu utraty ich przydatności)* – § 7 ust.3.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych[81] *(wydane na podstawie art. 64 ust. 6 ustawy p.g.g. z 1994 r., uchylone z dniem 1 czerwca 2012 r.).* Rozporządzenie określa: szczegółowe wymagania dotyczące części i treści planu ruchu m.in.: zakładu górniczego wykonującego badania geofizyczne

79 Dz.U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1780.

80 Dz.U. z 2011 r. Nr 282,poz.1657.

81 Dz.U. z 2002 r. Nr 94, poz. 840 ze zm.

wymagające użycia materiałów wybuchowych oraz zakładu wykonującego roboty geologiczne, a także okresy, na jakie mają być sporządzane plany ruchu, jak również tryb sporządzania planu ruchu i jego zmiany oraz tryb i terminy przedkładania planu ruchu (zmiany planu ruchu) do zatwierdzenia (§ 1.). W przypadku tych zakładów plan ruchu zakładu górniczego powinien zawierać m.in. zmierzenia w zakresie rekultywacji terenów po działalności górniczej oraz przedsięwzięcia dla zapewnienia ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zadań w zakresie ochrony: powierzchni, wód powierzchniowych, wód podziemnych, powietrza, ochrony przed hałasem i wibracjami, ochrony przed odpadami.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych[82] *(wydane na podstawie art. 110 ustawy p.g.g. z 2011 r., weszło w życie z dniem 1 czerwca 2012 r., zastąpiło cytowane wyżej rozporządzenie MSWiA z 14 czerwca 2002 r. wydane w tej samej sprawie).* Rozporządzenie określa: szczegółowe wymagania dotyczące treści planu ruchu m.in.: zakładu wykonującego roboty geologiczne polegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych (§ 1 pkt 7). Plan ruchu zakładu górniczego w tym przypadku podobnie jak w zmienionym rozporządzeniu MSWiA powinien obejmować m.in. elementy ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zamierzeń w zakresie: ochrony powierzchni ziemi, rekultywacji gruntów po robotach geologicznych, gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, ochrony wód podziemnych i powierzchniowych, ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, ochrony przed hałasem i wibracjami przenikającymi do środowiska, a także w zakresie przechowywania substancji toksycznych.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi[83] *(wydane na podstawie art. 78 ust. 1ustawy p.g.g. z 1994 r.- akt obowiązujący).* Przepisy rozporządzenia stosuje się także odpowiednio m.in. do robót geologicznych, wykonywanych techniką wiertniczą (§ 2. 3.). Kierownik ruchu zakładu górniczego jest odpowiedzialny m.in. za: prawidłową organizację i prowadzenie ruchu zakładu górniczego (§ 5.1.). Przy wykonywaniu robót wiertniczych prowadzi się dokumentację tych robót, w której skład wchodzą: m.in. dokumentacja wiercenia, dokumentacja eksploatacyjna urządzeń energomechanicznych i sprzętu wiertniczego (§ 37. 1 i 2.). Otwór wiertniczy lokalizuje się co najmniej w odległości: 50 m od obiektów z ogniem otwartym przy wierceniach w celu poszukiwania, rozpoznania i wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego, a także w rejonach o przewidywanym występowaniu w górotworze nagromadzeń gazów palnych. Wiercenie otworów wykonuje się zgodnie z wymaganiami określonymi w projekcie prac geologicznych lub projekcie geologiczno-technicznym (§ 49.). Rury okładzinowe przeznaczone do rurowania otworu dla wierceń na złożach ropy naftowej i gazu ziemnego powinny mieć atest wytwórcy oraz oznakowanie fabryczne, umożliwiające w szczególności ustalenie: odmiany wytrzymałościowej stali, grubości ścianki, typu połączenia (§ 61. 1.). Rozdział 3 rozporządzenia reguluje wymogi odnoszące się do maszyn i urządzeń zakładu górniczego.

Dyrektywa Węglowodorowa

Dyrektywa 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 – wydana

[82] Dz.U. 2012.372.

[83] Dz.U. z 2002 r. Nr 109, poz. 961 ze zm.

została w związku z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz uznaniem, iż należy podjąć kroki w celu zapewnienia niedyskryminującego dostępu do prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem, rozpoznawaniem, dokumentowaniem, produkcją i wydobyciem węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawodnictwa w tym sektorze, dając w ten sposób pierwszeństwo najlepszym systemom poszukiwań, badań i produkcji surowców w Państwach Członkowskich. Przyjęto, że w powyższym celu konieczne jest ustalenie wspólnych zasad dla zapewnienia, by procedury udzielania zezwoleń ma poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów były dostępne dla wszystkich podmiotów posiadających niezbędne możliwości. Zezwolenia (w tym mieszczą się nasze instytucje użytkowania górniczego i koncesje) muszą być udzielane na podstawie obiektywnych publikowanych kryteriów, a warunki udzielania zezwoleń muszą być w takim samym zakresie znane z wyprzedzeniem wszystkim podmiotom biorącym udział w tej procedurze. Zgodnie z Dyrektywą węglowodorową „zezwolenie" oznacza każdą ustawę, rozporządzenie, przepis administracyjny, lub postanowienie wynikające z umowy lub akt urzędowy, na mocy którego właściwe władze Państwa Członkowskiego nadają podmiotowi wyłączne prawo do podjęcia, we własnym imieniu i na własne ryzyko, poszukiwań lub badań na rzecz produkcji węglowodorów na danym obszarze geograficznym. Dyrektywa węglowodorowa w niepełnej implementacji została przeniesiona do nowego Prawa geologicznego i górniczego[84].

Pozostałe ważniejsze akty prawne związane z kontrolowana działalnością

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[85] reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów w tym zakresie (art. 1). Działalnością gospodarczą jest m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż (art. 2). Przedsiębiorca jest obowiązany spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska (art. 18). Rozdział 4 ustawy odnosi się do koncesji oraz regulowanej działalności gospodarczej. Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej m.in. w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania kopalin ze złóż (art. 46.1). Szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw (art. 46 ust. 2). Organ koncesyjny może określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenie koncesji lub jej zmiany organ koncesyjny może:

1) wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania określonej działalności gospodarczej, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia;
2) dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją (art. 50).

Organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej m.in. w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją (art. 57 ust.1). Organ koncesyjny

[84] Źródło artykuł: Ocena wraz z informacją prawną i stanem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów w zakresie gazu niekonwencjonalnego (w łupkach) - r.pr. A. Kozieł.

[85] Dz.U. 2013.672 jt.

może wezwać przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie (art. 57 ust. 3). Przypadki w jakich organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji lub ograniczyć jej zakres w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmówić zmiany koncesji określa art. 56 (m.in. gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją określonych w ustawie) Przypadki w jakich organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia jej zakres określa art. 58 (m.in. cofa koncesję, gdy przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, lub cofa koncesję albo zmienia jej zakres, gdy przedsiębiorca rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określonej przepisami prawa).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach [86]**.** Ustawa określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 1 ust. 1). Odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1). W załączniku nr 1 do ustawy określającym kategorie odpadów w poz. Q11 wpisano „Pozostałości wydobywania lub przetwarzania surowców (np. pozostałości górnicze itp.)".

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[87]. Organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone (art. 8). Udostępnianiu, o którym w art. 8 podlegają informacje dotyczące m.in.: 1) stanu elementów środowiska, takich jak m.in. kopaliny; 2) emisji, a także zanieczyszczeń które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska; 3) środków, takich jak m.in. środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dot. środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na zanieczyszczenia, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów; 4) raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska (art. 9 ust. 1). W publicznie dostępnych wykazach umieszcza się m.in. dane: o postanowieniach, o których mowa w art. 63 ust. 1 *(dot. obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko),* o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach; o wnioskach o wydanie decyzji i o decyzjach, o których mowa w art. 72 ust. 1 (dot. m.in. koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż) – art. 21 ust. 1 i 2.

Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja m.in. planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 tej ustawy (art. 59 ust. 1). Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w m.in. ramach postępowania w sprawie wydania decyzji

[86] Dz.U. 2013.21.

[87] Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

o środowiskowych uwarunkowaniach, a ocenę taką przeprowadza organ właściwy do wydania tej decyzji (art. 61 ust. 1 i 2). Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 63 ust. 1).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia (art. 71 ust. 1). Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane m.in. dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – art. 71 ust. 2. ***(według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko***[88]***,*** *do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin połączone z robotami geologicznymi wykonywanymi przy użyciu materiałów wybuchowych; wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1 000 m – § 3. 1. pkt 43).*

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem m.in. koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin (art. 72 ust. 1. pkt 4). Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1). Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest:

1) regionalny dyrektor ochrony środowiska - w przypadku wyszczególnionych w tym przepisie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a także m.in. przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych oraz przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich;
2) wójt, burmistrz, prezydent miasta – w przypadku pozostałych przedsięwzięć (art. 75 ust. 1).

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ:

1) określa m.in.: a) rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, b) warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, c) wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji (m.in. decyzji koncesyjnych na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin i wydobywanie kopalin ze złóż) – art. 82 ust. 1.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje (m.in. organ wydający koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin i wydobywanie kopalin ze złóż**)** – art. 86.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony Środowiska[89]**.** Poprzez podmiot korzystający ze środowiska rozumie się m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 3 pkt 20). Poprzez zanieczyszczenie rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska (art. 3 pkt 49). Wody podziemne i obszary ich zasilania podlegają ochronie polegającej w szczególności na: zmniejszaniu ryzyka zanieczyszczenia tych wód poprzez ograniczenie oddziaływania na obszary ich zasilania oraz

[88] Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397.

[89] Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

utrzymywaniu równowagi zasobów tych wód (art. 98 ust. 1). Ochrona powierzchni ziemi polega m.in. na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości, w szczególności przez: racjonalne gospodarowanie, zachowanie wartości przyrodniczych, zachowanie możliwości produkcyjnego wykorzystania, ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania, utrzymanie jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów, doprowadzenie jakości gleby i ziemi co najmniej do wymaganych standardów, jeżeli nie są one dotrzymane (art. 101). Ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez: utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie; zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany (art. 112). Organami ochrony środowiska, z zastrzeżeniem art. 377, są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta; starosta; sejmik województwa; marszałek województwa; wojewoda; minister właściwy do spraw środowiska; Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska; regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 376). Organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi (art. 377). Instytucjami ochrony środowiska są m.in.: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 386). Nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 400 r. ust. 1). Przychodami Narodowego Funduszu są m.in. wpływy z opłat ustalanych na podstawie przepisów ustawy - Prawo geologiczne i górnicze (art. 401 ust. 7 pkt 2). Środki Narodowego Funduszu w wysokości nie mniejszej niż połowa kwoty przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 2, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznacza się m.in. na: finansowanie potrzeb geologii w zakresie poznania budowy geologicznej kraju oraz w zakresie gospodarki zasobami złóż kopalin i wód podziemnych (art. 401 c. ust. 2).

Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[90], Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania oceny stanu środowiska (art. 1). Organami Inspekcji Ochrony środowiska są Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3). Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 3 a).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[91], określa m.in. zasady kształtowania polityki energetycznej państwa oraz organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią (art. 1. ust. 1). Naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest Minister Gospodarki (art. 12. ust. 1) . Zadania Ministra Gospodarki w zakresie polityki energetycznej obejmują m.in.: przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji. (art. 12. ust. 2). Polityka energetyczna państwa określa w szczególności m.in.: bilans paliwowo-energetyczny kraju; zdolności wytwórcze krajowych źródeł paliw i energii; zdolności przesyłowe; działania w zakresie ochrony środowiska; wielkości i rodzaje zapasów paliw; kierunki prac naukowo-badawczych (art. 14). Polityka energetyczna państwa zawiera m.in.: część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 20 lat; program działań wykonawczych na okres 4 lat zawierający instrumenty jego realizacji. Politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata (art. 15 ust. 1 i ust. 2). Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, przyjmuje politykę energetyczną

[90] Dz.U. 2013. 686. j.t.

[91] Dz.U. 2012.1059.j.t.

państwa (art. 15a ust. 1). Minister właściwy do spraw gospodarki ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", przyjętą przez Radę Ministrów politykę energetyczną państwa (art. 15a ust. 2).

W załączniku do **obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.**[92] ogłoszona została polityka energetyczna Polski do 2030 r. zwana dalej „polityką". W odniesieniu do gazu głównym celem polityki energetycznej w tym obszarze ma być zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego (pkt 3.1.1.2 Gaz). W szczegółowych celach działalności w tym obszarze brak jest zapisów odnoszących się do węglowodorów (m.in. gazu łupkowego). Załącznik nr 3 do „polityki" stanowi program działań wykonawczych na lata 2009–2012. W Priorytecie II wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii w odniesieniu do gazu zapisano m.in. Działanie 2.14. – *„Stworzenie polityki zrównoważonego gospodarowania krajowymi zasobami gazu umożliwiającej rozbudowę bazy rezerw gazu ziemnego na terytorium Polski", sposób realizacji w: poz. 1 „Intensyfikacja badań geologicznych w celu powiększenia bazy zasobowej gazu ziemnego z wykorzystaniem nowoczesnych technik poszukiwawczych i rozpoznawczych", praca ciągła (odpowiedzialny Minister Środowiska, realizacja – podmioty komercyjne);* Działanie 2.15. – *„Realizacja inwestycji umożliwiających zwiększenie wydobycia gazu ziemnego na terytorium Polski", a w tym w: poz. 2 „Uproszczenie ścieżki uzyskania koncesji poszukiwawczych, rozpoznawczych i eksploatacyjnych, m.in. poprzez zmniejszenie zakresu wymaganej dokumentacji i uzgodnień – 2010 r." (odpowiedzialny m.in. – Minister Środowiska).*

[92] M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981).
3. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony Środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DZ.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392).
11. Dyrektywa 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 (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich z 30 czerwca 1994 r. L 164/3).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie przetargu na nabycie prawa użytkowania górniczego (Dz.U. z 2005 r. Nr 135, poz. 1131).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie kategorii prac geologicznych, kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania tymi pracami oraz sposobu postępowania w sprawach stwierdzania kwalifikacji (Dz.U. z 2006 r. Nr 124, poz. 865).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 czerwca 2005 r. w sprawie rozporządzania prawem do informacji geologicznej za wynagrodzeniem oraz udostępniania informacji geologicznej wykorzystywanej nieodpłatnie (Dz.U. z 2005 r. Nr 116, poz. 982 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin (Dz.U. z 2005 r. Nr 136, poz. 1151 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania próbek i dokumentacji geologicznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1780).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z 2002 r. Nr 94, poz. 840 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 109, poz. 961 ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego (Dz.U. z 2012 r., poz. 101).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania dokumentacji geologicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1657).

21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem (Dz.U. z 2011 r. Nr 292, poz. 1724).
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z 2012 r., poz. 372).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1206).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej Dz.U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1479.
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).
27. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).
28. Zarządzenie Nr 9 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno – technicznych przez pracowników Wyższego Urzędu Górniczego (j.t. Dz.Urz. WUG z 2011 r. Nr 5, poz. 47).
29. Zarządzenie Nr 12 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno – technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz Urzędu Górniczego do Badań Kontrolnych Urządzeń Energomechanicznych (j.t. Dz.Urz. WUG z 2011 r. Nr 5, poz. 48).
30. Bibliografia:
    1) Ustawa Prawo Geologiczne i Górnicze – komentarz A. Lipiński, R. Mikosz, wydanie II zmienione Dom Wydawniczy ABC – Warszawa 2003 r.
    2) Ustawa Prawo Geologiczne i Górnicze – komentarz H. Schwarz (tom I art. 1-103) Salome sp. z o.o. Wrocław 2012.
    3) Gaz łupkowy w Polsce – szanse, wyzwania i zagrożenia Paweł Turowski – Bezpieczeństwo Narodowe nr 21, I-2012
    4) Perspektywy wydobycia gazu łupkowego w Polsce - M. Gwiazdowicz, J. Krzak. B. Pyzder, M. Sobolewski, M. Stachurska-Waga – Analizy BAS nr 17 (61) z 29 sierpnia 2011 r.

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka	Stanowisko, Funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
1.	Ministerstwo Gospodarki w Warszawie	Minister Gospodarki	Piotr Woźniak		16.11.2007
			Waldemar Pawlak	16.11.2007	27.11.2012
			Janusz Piechociński	5.12.2012	zakończenia kontroli
2	Ministerstwo Środowiska w Warszawie	Minister Środowiska	Jan Szyszko		16.11.2007
			Maciej Nowicki	16.11.2007	1.02.2010
			Andrzej Kraszewski	2.02.2010	18.11.2011
			Marcin Korolec	18.11.2011	zakończenia kontroli
		Podsekretarz Stanu Główny Geolog Kraju	Mariusz Orion Jędrysek	5.12.2005	19.11.2007
			Henryk Jacek Jezierski	26.11.2007	12.12.2011
			Piotr Grzegorz Woźniak	12.12.2011	zakończenia kontroli
3.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Prezes NFOŚiGW	Kazimierz Kujda		21.01.2008
			Jan Rączka	21.01.2008	zakończenia kontroli
4.	Państwowy Instytut Geologiczny--Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie	Dyrektor PIG-PIB	Tadeusz Peryt	29.12.2005	18.01.2008
			Jerzy Nawrocki	15.04.2008	zakończenia kontroli
5.	Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach	Prezes WUG	Piotr Buchwald		31.10.2008
			Piotr Litwa	1.11.2008	zakończenia kontroli
6.	Okręgowy Urząd Górniczy w Lublinie	Dyrektor OUG	Stanisław Kurek	2007	zakończenia kontroli
7.	Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie	Dyrektor OUG	Waldemar Kanawka		9.04.2009
			Dominik Kadulski	10.04.2009	30.09.2010
			Bogdan Kuśnierz	11.10.2010	zakończenia kontroli
8.	Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu	Dyrektor OUG Dyrektor OUG	Jarosław Lepiarz	2007	zakończenia kontroli
9.	Eco Energy 2010 Sp. z o.o. Spółka Komandytowo-Akcyjna w Gdańsku	Prezes Zarządu	Maciej Buzuk	10.12.2010	zakończenia kontroli
10.	Talisman Energy Polska Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Rene Paul Kuijper	w czasie kontroli	zakończenia kontroli

Lp.	Jednostka	Stanowisko, Funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
11.	Indiana Investments Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Regener Wolf	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
12.	Chevron Polska Energy Resources Sp. z o.o. w Warszawie	Dyrektor Zarządzający	John Preston Claussen	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
13.	DPV Service Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Kirill Kasatkin	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
14.	Maraton Oil Poland Sp. z o.o. w Warszawie	Członek Zarządu	Carl R. Hubacher Jr.	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
			Stephen J. Landry	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
15	WisenOil & Gas Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Wiesław Jerzy Skrobowski	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
		Członek Zarządu	William Houghton Marble	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
16.	Silurian Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Wiesław Jerzy Skrobowski	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
17.	Exxon Mobil Exploration and Production Poland Sp. z o.o. w Warszawie	Członek Zarządu	Ville Ylösjoki	w czasie kontroli	zakończenia kontroli
18.	Orlen Upstream Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Wiesław Prugar	4.12.2012 powołanie na kolejną kadencję	zakończenia kontroli
19.	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. w Warszawie	Prezes Zarządu	Grażyna Piotrowska-Oliwa	19.03.2012	29.04.2013
		Wiceprezes Zarządu	Mirosław Szkałuba	29.04.2013	zakończenia kontroli

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Środowiska
9. Minister Gospodarki
10. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Senacka Komisja Środowiska
18. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
19. Senacka Komisja do Spraw Unii Europejskiej
20. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
21. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
22. Członkom Kolegium NIK niezatrudnionym w NIK