



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 5 lutego 2010 r.

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu
zastrzeżeń zgłoszonych do Kolegium NIK.*

KGP-410-15-1/2009

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki kontrolę działań Ministra Gospodarki związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 23 grudnia 2009 r., oraz ustaleniami kontroli przeprowadzonych w powyższym zakresie w Ministerstwie Środowiska i spółkach węglowych, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Gospodarki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny ze złóż krajowych, pomimo stwierdzonych uchybień.

2. W przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* – stanowiącej załącznik do *obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.*² - prognozowany jest

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² MP z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

spadek krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny z 76 500 tys. ton w 2006 r. do 64 000 tys. ton w 2030 r.³, to jest o 16,3%.

Powyższa prognoza, opracowana przez Agencję Rynku Energii SA (dalej: ARE SA lub Agencja), zgodnie z wymaganiami Ministra Gospodarki, jest jednowariantowa. W ocenie NIK, dla potrzeb takiego dokumentu celowym byłoby opracowanie długookresowego bilansu paliwowo – energetycznego kraju do 2030 r., zawierającego wszystkie pozycje przychodów i rozchodów paliw, w tym węgla kamiennego, jako szczególnie ważnego nośnika energii pierwotnej, albo prognozy wielowariantowej. Prognoza taka byłaby bardziej precyzyjna i lepiej odzwierciedlała dynamikę przyszłych procesów gospodarczych. NIK zwraca przy tym uwagę, że prognozy zawierają tylko niektóre elementy bilansu paliwowo - energetycznego. W prognozie, o której mowa, brakuje istotnych danych dotyczących przewidywanego kształtowania się wielkości przywozu i wywozu węgla kamiennego.

W *Polityce energetycznej...* uwzględniono prognozowane wielkości zapotrzebowania na węgiel kamienny pochodzące tylko z jednego źródła, czyli z opracowania wykonanego przez ARE SA. Pan Henryk Majchrzak – Dyrektor Departamentu Energetyki MG stwierdził w złożonych wyjaśnieniach⁴, że wykonanie dodatkowych wariantów przedmiotowej prognozy, bądź przygotowanie dodatkowych prognoz przez innego wykonawcę, wiązałyby się z koniecznością wydatkowania znacznych środków, a także spowodowałyby wydłużenie prac nad dokumentem o kilka miesięcy.

W ocenie NIK, przy opracowywaniu podstawowego dokumentu dla długookresowej polityki gospodarczej państwa w energetyce, w tym w górnictwie węgla kamiennego, celowe byłoby wykorzystanie także innych opracowań prognostycznych. Mogłoby to przyczynić się do zwiększenia wiarygodności prognoz zawartych w *Polityce energetycznej...* Opracowania takie były wykonane przez ośrodki naukowo – badawcze⁵, a podawane w nich wielkości znacząco odbiegały od oszacowanych przez Agencję. Przykładowo, w *Scenariuszach rozwoju technologicznego przemysłu wydobywczego węgla kamiennego* określono przewidywane zużycie węgla w 2015 r. na poziomie od 74,3 mln ton do 93,8 mln ton, natomiast w *Zarysie stanu i perspektyw energetyki polskiej. Studium AGH* przewidywane zapotrzebowanie w 2015 r. będzie wynosić – w zależności od wariantu – od 73,8 mln ton do 77,6 mln ton. Agencja Rynku Energii prognozuje na 2015 r. zużycie węgla na poziomie 61,7 mln ton.

³ Wielkości te zawarto w *Prognozie zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r.*, stanowiącej załącznik 2 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*

⁴ Zawartych w piśmie z dnia 30 listopada 2009 r.

⁵ Na przykład: *Zarys stanu i perspektyw energetyki polskiej. Studium AGH*, Kraków 2009 r.; *Scenariusze rozwoju technologicznego przemysłu wydobywczego węgla kamiennego*. Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2008 r.

Pan Henryk Majchrzak wskazał także, że w prognozie Agencji dokonano porównania z wynikami prognoz dla Polski, Danii oraz Niemiec, wykonanych przez National Technical University of Athens na zlecenie Komisji Europejskiej. Powyższe porównanie nie dotyczyło jednak wielkości zapotrzebowania na węgiel w Polsce w omawianym okresie.

W opracowanych przez spółki węglowe strategiach działalności na lata 2007 – 2015 założono m.in., że wydobycie węgla kamiennego w Polsce wyniesie 93 690,7 tys. ton w 2010 r. i 98 048,7 tys. ton w 2015 r. Opracowania te uwzględniały wytyczne zawarte w *Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*⁶. Natomiast w *Polityce energetycznej...* prognozowane zapotrzebowanie na węgiel w tych latach ma wynieść odpowiednio 66 100 tys. ton i 61 700 tys. ton. Z danych zawartych w obydwu powyższych prognozach (Ministra Gospodarki i spółek węglowych) wynika, że mogą powstać znaczne nadwyżki węgla w stosunku do potrzeb krajowych (np. w 2015 r. w wysokości 36 348,7 tys. ton). W ocenie NIK, niemożliwe jest jednoczesne spełnienie się tych prognoz ze względu na zawyżanie przez spółki węglowe przewidywanego wydobycia węgla⁷ oraz stopniowe wyczerpywanie się udostępnionych zasobów.

3. Realizowane w latach 1990-2007 rządowe programy restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego ukierunkowane były na poprawę rentowności branży poprzez zmniejszanie nadmiernych i nierentownych mocy produkcyjnych. Cel ten w dużym stopniu został osiągnięty.

Priorytetowe traktowanie likwidacji zbędnych mocy wydobywczych spowodowało narastanie problemu stopniowego wyczerpywania się zasobów węgla znajdujących się w czynnych poziomach wydobywczych kopalń, gdyż w programach restrukturyzacji nie uwzględniono konieczności dokonywania (w odpowiednich rozmiarach) inwestycji udostępniających do eksploatacji nowe zasoby. Inwestycje te mają na celu podtrzymanie wydobycia na z góry określonym poziomie, przy czym może być on znacznie niższy od bieżącego. W ocenie NIK, powyższa sytuacja przyczyniła się do powstania wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych, które w perspektywie długoterminowej mogą zagrozić bezpieczeństwu dostaw węgla ze złóż krajowych.

W celu przeciwdziałania tej sytuacji Minister Gospodarki podjął działania mające na celu zabezpieczenie w ustawach budżetowych na 2009 r. i 2010 r. środków na

⁶ Opracowanej przez Ministra Gospodarki, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

⁷ Dla 2007 r. prognozowane wydobycie wyniosło 89 356,0 tys. ton, dla 2008 r. – 92 659,0 tys. ton, a dla 2009 r. – 94 033,2 tys. ton, podczas gdy faktycznie kształtowało się na poziomie odpowiednio 87 406,8 tys. ton, 83 647,4 tys. ton oraz w 2009 r. 71 728,5 tys. ton (od stycznia do listopada).

dofinansowanie inwestycji początkowych oraz prace nad projektem rozporządzenia regulującego zasady udzielania dotacji na ten cel.

3.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Gospodarki zmierzające do zabezpieczenia środków budżetowych na dotowanie inwestycji początkowych. Były one zgodne ze *Strategią działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*, w której zwrócono uwagę m.in. na konieczność zapewnienia odpowiedniej wysokości nakładów inwestycyjnych o charakterze odtworzeniowo – modernizacyjnym. W *ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015*⁸ przewidziano możliwość dofinansowania inwestycji początkowych z budżetu państwa (do 30% ich wysokości).

W 2008 r., pomimo starań Ministra Gospodarki, w projekcie ustawy budżetowej na 2009 r. nie uwzględniono dotacji w kwocie 405 969 tys. zł na dofinansowanie inwestycji początkowych. W uzasadnieniu negatywnego stanowiska w tej kwestii, Minister Finansów stwierdził, iż nie jest to zadanie, którego realizacja nie może odbyć się bez udziału środków publicznych. Minister Finansów wskazał także, że występująca wówczas na świecie koniunktura na węgiel kamienny stwarza szerokie możliwości pozyskania niezbędnych funduszy na wolnym rynku, np. od instytucji finansowych, inwestorów branżowych etc.

W 2009 r. Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra Finansów o zabezpieczenie w 2010 r. środków na dofinansowanie inwestycji początkowych w maksymalnie dopuszczalnej kwocie 859 200 tys. zł⁹. W *ustawie budżetowej na 2010 rok z dnia 22 stycznia 2010 r.* przewidziano na ten cel 400 000 tys. zł.

Planowane do poniesienia nakłady inwestycyjne ogółem spółki węglowe określiły w opracowanych w 2007 r. strategiach działalności na lata 2007-2015. Łączna wysokość tych nakładów (początkowych i pozostałych) w 5 spółkach¹⁰ to 19 633 289,5 tys. zł. Udział środków własnych w łącznych nakładach ma wynieść 90,2%, natomiast 90,8% środków własnych mają stanowić odpisy amortyzacyjne. W zgłoszonych w kwietniu 2008 r. przez spółki propozycjach projektów inwestycyjnych wykazano planowane nakłady na inwestycje początkowe w latach 2007-2015 w łącznej kwocie 6 645 975 tys. zł, w tym 2 864 084 tys. zł do poniesienia w latach 2009-2010.

⁸ Dz. U. Nr 192, poz. 1379.

⁹ Kwota ta stanowiła 30% zaplanowanych przez spółki węglowe nakładów na inwestycje początkowe w latach 2009 – 2010 w wysokości 2 864 084,0 tys. zł. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1407/2002 pomoc na inwestycje początkowe nie może przekroczyć 30% kosztów projektu inwestycyjnego oraz nie może być wypłacona po 31 grudnia 2010 r.

¹⁰ Kompania Węglowa SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA (w tym KWK „Budryk”), Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA, Południowy Koncern Węglowy SA, Katowicki Holding Węglowy SA.

Uwzględniając niedobór środków finansowych na prowadzenie inwestycji początkowych, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia celowość rezygnacji przez Ministra Gospodarki z poboru dywidendy od spółek górniczych, w stosunku do których pełnił on nadzór właścicielski¹¹. Spółki te w latach 2006-2008 uzyskały razem zysk netto w kwocie 1 079 232,2 tys. zł, natomiast Minister pobrał dywidendę w łącznej wysokości zaledwie 11 000 tys. zł (od Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA, której łączny zysk netto za lata 2006-2008 wynosił 891 191,8 tys. zł¹²). Spółka Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA, w której prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, wypłaciła z tytułu dywidendy łącznie 144 479,3 tys. zł, tj. 52% zysku netto osiągniętego w latach 2006-2008 (277 851,4 tys. zł). Skarb Państwa uzyskał z tego tytułu 139 871,1 tys. zł.

3.2. NIK negatywnie ocenia długotrwałe opracowywanie przez Ministra Gospodarki projektu rozporządzenia w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie do inwestycji początkowych. Przewlekłość prac spowodowana była bowiem niezachowaniem należytej staranności i wymogów stawianych aktom normatywnym.

Upoważnienie do wydania powyższego rozporządzenia zawarte zostało w art. 19 ustawy *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015*, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Prace nad pierwszym projektem rozporządzenia zakończono w maju 2008 r., jednakże w dniu 4 czerwca 2008 r. Minister Gospodarki podjął decyzję o zmianie projektu rozporządzenia poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących sposobu weryfikacji wniosków o dofinansowanie inwestycji początkowych. Ze względu na nieujęcie dotacji do inwestycji początkowych w ustawie budżetowej na 2009 r. zmieniony projekt zaakceptowany został przez Ministra Gospodarki dopiero w dniu 21 stycznia 2009 r. W efekcie przeprowadzonych następnie uzgodnień międzyresortowych zmieniono tryb przygotowania projektu. Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o *postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*¹³, programem pomocowym jest akt normatywny spełniający przesłanki określone w art.1 lit. d *rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999, ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE*¹⁴. W stosunku do programów pomocowych ustawa ta przewiduje zaś postępowanie notyfikacyjne, co znacznie wydłuża okres legislacji. Projekt rozporządzenia dopiero w dniu 8 czerwca 2009 r. stał się przedmiotem obrad konferencji uzgodnieniowej, a

¹¹ Kompania Węglowa SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, KWK „Budryk” SA, Katowicki Holding Węglowy SA, Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA.

¹² Ponadto Minister pobrał dywidendę w wysokości 119 000 tys. zł od spółki WĘGLOKOKS SA, która w latach 2006-2008 wypracowała zysk netto w wysokości 341 915,8 tys. zł.

¹³ Dz. U. Nr 123, poz. 1291 ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. WE L 83 z 27.03.1999.

w dniu 21 października 2009 r. uzyskał - stosownie do postanowień art. 12 ust. 1 *ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* - pozytywną opinię Prezesa UOKiK. Rada Ministrów w dniu 12 listopada 2009 r. podjęła uchwałę w sprawie udzielenia zgody na dokonanie notyfikacji Komisji Europejskiej projektu pomocowego. Projekt przekazano Komisji Europejskiej w dniu 24 listopada 2009 r.¹⁵

4. W obowiązującej *Polityce energetycznej...* zakłada się wykorzystanie węgla jako głównego paliwa dla elektroenergetyki. Jednym ze szczegółowych celów polityki energetycznej jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel o wymaganych parametrach jakościowych oraz zagwarantowanie stabilnych jego dostaw do odbiorców. Oznacza to, że celem jest zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel, przy czym nie musi to być jedynie kopalina wydobyta w polskich kopalniach.

Ustalenia NIK wskazują na nieoszczędne gospodarowanie przez spółki węglowe zasobami węgla kamiennego. Symptodem tego zjawiska jest niewielkie wykorzystanie zasobów, wysokie straty złożowe oraz wybiórcze eksploatowanie bardziej opłacalnych pokładów i parcel (części pokładów). Towarzyszy temu utrudnianie lub uniemożliwianie dostępu do innych parcel lub pokładów (uznanych za nienadające się obecnie do wyeksploatowania, głównie ze względów ekonomicznych), a nawet ich uszkodzenie lub niszczenie z powodu stosowania tzw. niszczącej podbudowy.

Niski stopień wykorzystania istniejących zasobów węgla wynika przede wszystkim z jednoczesnego występowania czterech czynników: trudnych warunków geologiczno – górniczych złóż węgla kamiennego wraz z występowaniem poważnych zagrożeń naturalnych; dużego stopnia zurbanizowania terenów, pod którymi znajdują się złoża węgla; długotrwałego kontynuowania wydobycia węgla, pomimo niekorzystnych uwarunkowań oraz konieczności prowadzenia rentownej działalności gospodarczej. Powyższe czynniki powodowały nieeksploatowanie dużych zasobów, zarówno z przyczyn technicznych i ekonomicznych, jak również ze względu na bezpieczeństwo pracy oraz konieczność ochrony powierzchni (tworzenie filarów ochronnych). W pracach naukowych przyjmuje się, że wydobyty węgiel stanowi nie więcej niż 16% wielkości zasobów geologicznych¹⁶.

Inną ważną przyczyną powstawania strat złożowych było powszechne stosowanie ścianowego systemu eksploatacji, który – pomimo walorów (wysoka wydajność

¹⁵ Resortowy akt normatywny może być podpisany przez właściwego ministra dopiero po uzyskaniu decyzji Komisji Europejskiej, uznającej program pomocowy za zgodny z zasadami wspólnego rynku.

¹⁶ Karbownik A., Woźnica E. Eksploatacja pokładów cienkich w polskim górnictwie węgla kamiennego. Wiadomości górnicze nr 9, 1995 r.

i koncentracja produkcji powodujące obniżenie kosztów eksploatacji) - generuje wysokie straty w zasobach związane z dążeniem do uformowania ściany wydobywczej o odpowiedniej powierzchni i kształcie geometrycznym (zbliżonym do prostokąta), w celu zapewnienia opłacalności jej eksploatacji. Powstałe wówczas tzw. resztówki (pozostałości parcel po nadaniu im geometrycznego kształtu ścian) kwalifikowane są do strat, podobnie jak małe i nieregularne parcele, których eksploatacja systemem ścianowym jest nieopłacalna. Trudne warunki geologiczno – górnicze dodatkowo powodują, że znaczna część parcel w ogóle nie może być eksploatowana systemem ścianowym i jest zaliczana do strat. Mogłyby być one znacząco niższe, gdyby, obok systemu ścianowego, stosowano uzupełniająco także inne systemy eksploatacji, pozwalające m.in. na eksploatację tzw. resztówek oraz parcel zbyt małych do utworzenia z nich opłacalnych ścian wydobywczych.

Przeprowadzona przez NIK w Ministerstwie Środowiska analiza 25 zatwierdzonych w okresie objętym kontrolą projektów zagospodarowania złóż (PZZ) i dodatków do nich, wykazała, że zaprojektowano w nich niskie wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych¹⁷ (od 32,2% dla PZZ „Jadwiga 2” do 76,1% dla PZZ „Bogdanka”), a tym samym wysokie wskaźniki strat¹⁸ (od 31,5% do 210,2%). Konsekwencją przyjęcia takich parametrów było faktyczne ponoszenie strat w dużych rozmiarach. Na przykład, we wszystkich złożach Kompanii Węglowej SA straty w zasobach przemysłowych w 2007 r. wyniosły przeciętnie aż 60,9% ich rocznego wydobycia, a w 2008 r. - 53,3%. Były też złoża, w których straty przekraczały 100% rocznego wydobycia (np. złożo „Piekary” – 190,4%)¹⁹.

Procesem, który w pełni uruchomił oddziaływanie przywołanych wyżej czterech czynników na wykorzystanie zasobów węgla, była restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego. Poprawę rentowności tego sektora osiągnano głównie na drodze likwidacji nadmiernych i nieopłacalnych mocy produkcyjnych oraz rezygnacji z eksploatacji zasobów charakteryzujących się niską opłacalnością wydobycia. Zliberalizowano kryteria bilansowości (służą one do zakwalifikowania zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych) oraz kryteria kwalifikacji zasobów do przemysłowych lub nieprzemysłowych, a także zapewniono przedsiębiorcom górniczym duży wpływ na ich ustalanie. Celem było zaliczenie do zasobów przemysłowych, podlegających eksploatacji, najbardziej rentownych pokładów i parcel.

¹⁷ Stosunek zasobów operatywnych do przemysłowych.

¹⁸ Stosunek strat do zasobów operatywnych.

¹⁹ W literaturze naukowej przyjmuje się za wskazane, aby stosunek strat do rocznego wydobycia węgla kształtował się na poziomie około 30%.

W ocenie NIK, powstała w ten sposób systemowa sprzeczność pomiędzy uzasadnionym dążeniem przedsiębiorców do prowadzenia rentownej eksploatacji złóż węgla kamiennego, a również zasadną potrzebą możliwie maksymalnego wykorzystania tych zasobów i ich ochrony. W sytuacji, gdy osiągnięcie rentowności wydobywania jest zadaniem niezwykle trudnym do uzyskania, zwłaszcza w okresach dekonjunktury na węgiel, ochrona nieodnawialnych zasobów przestała być samodzielnym zadaniem, lecz stała się tylko funkcją działań zmierzających do uzyskania rentowności. Oznacza to brak optymalnej ochrony zasobów, rozumianej jako możliwie pełne ich wydobycie albo pozostawienie w złożu – w sytuacjach obiektywnie tego wymagających – w stanie nadającym się w przyszłości do wykorzystania, wraz z zachowanym dostępem do tych zasobów.

Wysokie straty złożowe oraz wybiórcza eksploatacja parcel dogodniej położonych lub o lepszych parametrach górniczo – geologicznych wraz z towarzyszącym jej przeklasyfikowaniem zasobów (zwłaszcza z przemysłowych do nieprzemysłowych oraz z nieprzemysłowych do strat) powodują zmniejszanie się zasobów przemysłowych i operacyjnych. Także zasoby zawarte w cienkich pokładach (o grubości 1 m – 1,5 m), aczkolwiek stanowią aż 36% zasobów bilansowych wszystkich czynnych kopalń, eksploatowane są w minimalnym stopniu²⁰ i z reguły nie są kwalifikowane przez kopalnie do zasobów przemysłowych. Wszystkie te czynniki prowadzą łącznie do szybkiego zmniejszania się wielkości zaewidencjonowanych²¹ zasobów przemysłowych i operacyjnych (znacznie większego niż wynikające z rozmiarów eksploatacji). Oznacza to zmniejszenie wystarczalności zasobów operacyjnych²², czyli skrócenie żywotności kopalń. Zmniejszanie się udostępnionych zasobów przemysłowych i operacyjnych oraz ilości parcel zapewniających rentowne wydobycie było natomiast czynnikiem zachęcającym spółki węglowe do inwestycji początkowych w celu udostępnienia nowych zasobów węgla, także na głębokościach przekraczających 1000 m. Eksploatacja takich zasobów jest jednak bardzo kosztowna, a także niebezpieczna, z powodu zwiększonych zagrożeń naturalnych, w szczególności metanowego.

²⁰ W 2006 r. węgiel pozyskany z eksploatacji cienkich pokładów stanowił zaledwie 4% całkowitego jego wydobycia.

²¹ Wysokość powyższych zasobów nie ma obiektywnego i jednoznacznego charakteru i w dużym stopniu stanowi funkcję sytuacji rynkowej. Nie ma bowiem obiektywnych, jednakowych dla wszystkich przedsiębiorców górniczych kryteriów kwalifikowania zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych, a zasobów przemysłowych do operacyjnych lub strat. Powyższe kryteria są samodzielnie ustalane przez przedsiębiorców i mają im zapewnić bieżącą opłacalną eksploatację węgla. Zmiana sytuacji rynkowej i odpowiadająca im zmiana wielkości wydobycia wpływa odpowiednio na zwiększenie bądź zmniejszenie zasobów przemysłowych (i operacyjnych) poprzez dokonywanie przeklasyfikowań zasobów.

²² Jest to stosunek wielkości zasobów operacyjnych do rocznego wydobycia.

W ocenie NIK, rozwiązaniem umożliwiającym poprawę wykorzystania zasobów oraz ich ochrony, z jednoczesną poprawą rentowności przedsiębiorców górniczych może być ograniczenie eksploatacji węgla tylko do rentownych złóż i ich części, posiadających stosunkowo najlepsze warunki geologiczno – górnicze, zalegających na najmniej zurbanizowanych terenach i na głębokości mniejszej niż 1000 m.

Potrzeba takiego rozwiązania wynika ze strukturalnie uwarunkowanej niższej konkurencyjności krajowego węgla w stosunku do zagranicznego, spowodowanej szeregiem czynników²³. Czynniki te, generując bardzo wysoki poziom kosztów wydobycia, zwłaszcza w porównaniu do tych eksporterów tego surowca, którzy wydobywają go na terenach niezurbanizowanych i na niewielkich głębokościach (w tym metodami odkrywkowymi), sprzyjają wzrostowi przywozu węgla oraz spadkowi jego wywozu. Według danych GUS, przywóz węgla kamiennego do Polski w 2006 r. wyniósł 5 271,3 mln ton, 2007 r. - 5 924,3 tys. ton, 2008 r. - 10 339,6 tys. ton, w 2009 r. natomiast, w okresie 7 miesięcy - 6 775,1 tys. ton. Wywóz węgla kamiennego z Polski w 2006 r. wyniósł natomiast 16 741 tys. ton, 2007 r. – 11 900,7 tys. ton, 2008 r. – 8 461,7 tys. ton, a 2009 r. (w okresie 7 miesięcy) – 5 025,2 tys. ton. Polska stała się więc importerem netto węgla, głównie z Rosji, Czech oraz Ukrainy [łączny udział tych krajów w przywozie węgla wyniósł 89,2% w 2007 r., 69,4% w 2008 r. oraz 85,2 % w 2009 r. (7 miesięcy)]. Utrzymanie powyższej tendencji może w nieodległym czasie spowodować znaczące pogorszenie sytuacji finansowej polskich spółek węglowych, doprowadzając do braku lub istotnego ograniczenia środków na inwestycje początkowe, czego skutkiem będzie dalsze zmniejszenie zaopatrzenia Polski w węgiel ze złóż krajowych.

W świetle przedstawionych powyżej uwag, szczególne znaczenie ma właściwe rozdysponowanie dotacji przeznaczonych na dofinansowanie inwestycji początkowych. W ocenie NIK, może nie zapewnić tego rozdysponowanie dotacji w oparciu o kryteria oceny wniosków o dofinansowanie tych inwestycji, które zostały określone w § 3 ust. 5 projektu *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie do inwestycji początkowych*. Wprawdzie w projektowanych kryteriach uwzględnia się w sposób ogólny efektywność ekonomiczną, którą ma osiągnąć kopalnia w wyniku otrzymania dotacji oraz jej wpływ na sytuację finansową przedsiębiorcy, ale nie

²³ Czynniki te to głównie: trudne warunki geologiczno – górnicze; wydobycie węgla w głębiniowych kopalniach na coraz większych głębokościach; występowanie poważnych zagrożeń naturalnych; silna społeczna presja na zapewnienie bezpieczeństwa pracy pod ziemią; niewystarczające dostosowanie systemów i urządzeń urabiających węgiel do warunków geologiczno – górniczych, a zwłaszcza do eksploatacji cienkich pokładów; duży stopień zurbanizowania terenów, na których znajdują się złoża węgla, skutkujący dużymi stratami złożowymi z powodu utworzenia filarów ochronnych oraz powstaniem szkód górniczych.

podaje się konkretnych mierników tej efektywności ani wymaganych sposobów ich uzyskania. Brak jest też rodzaju preferowanych zasobów, które mają być udostępnione w drodze realizacji dotowanych inwestycji. W żadnym z kryteriów nie ustalono wymaganego stopnia wykorzystania nowoudostępnionych zasobów ani potrzeby ich ochrony.

W ocenie NIK, dotowane inwestycje powinny dotyczyć udostępnienia tylko takich nowych zasobów, w stosunku do których rzetelnie przeprowadzone szacunki wykażą, że eksploatacja będzie rentowna, a jednocześnie pozbawiona szczególnych zagrożeń dla bezpieczeństwa pracy. Kryteria te powinny więc – co do zasady - eliminować pokłady zalegające na głębokościach przekraczających 1 000 m, przy preferencjach dla złóż lub ich części, które są dobrze rozpoznane²⁴ (kategoria A, B, C₁), a ich charakterystyka geologiczno – górnicza, parametry jakościowe i prawidłowe zaprojektowanie eksploatacji umożliwią większe niż dotąd ich wykorzystanie, tj. znacznie ograniczą – nagminnie dotąd stosowane – częste ich przeklasyfikowanie do strat²⁵.

Należy także podkreślić, że głębokość 1 000 m stanowi aktualnie maksymalną głębokość dokumentowania zasobów węgla kamiennego²⁶, a do jej zmiany, jako jednego z kryteriów bilansowości, niezbędna jest zgoda Ministra Środowiska jako właściwego organu administracji geologicznej w przypadku tej kopaliny²⁷. Głębokość 1 000 m do pewnego stopnia ma charakter umownej cezur, ponieważ problem polega na tym, że wraz ze wzrostem głębokości, na jakiej położone są zasoby, pogarszają się warunki ich eksploatacji, co przede wszystkim oznacza wzrost zagrożeń naturalnych i kosztów wydobycia. Na dużych głębokościach, zwłaszcza przekraczających 1 000 m, wzrasta przede wszystkim zagrożenie metanowe, klimatyczne (co 33 m temperatura wzrasta o 1⁰C)²⁸ i wodne. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom jest drogie, co powoduje wzrost kosztów eksploatacji. Ponadto na takich głębokościach występuje szkodliwy dla ludzi mikroklimat, który osłabia percepcję i koncentrację pracowników, a przez to powoduje spadek efektywnego wykorzystania czasu pracy i wydajności oraz zwiększa możliwość zaistnienia nieszczęśliwych wypadków, czy nawet katastrof górniczych.

²⁴ Lepszym rozpoznaniem złóż przedsiębiorcy często uzasadniali przeklasyfikowanie zasobów, co prowadziło do rezygnacji z ich eksploatacji, nawet jeżeli początkowo była ona zakładana.

²⁵ Głównie z powodu złych warunków geologiczno – górniczych (zwłaszcza tektonicznych) lub z powodu ich odcięcia od głównych wyrobisk transportowo – wentylacyjnych.

²⁶ Zob. załącznik (Tabela 1) do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalni (Dz. U. Nr 153, poz. 1774 ze zm.).

²⁷ Zob. art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

²⁸ W złożu „Bzie – Dębina 2 – Zachód” temperatura dochodzi do 60⁰C.

5. Wykaz zadań Ministra Gospodarki w zakresie zapewnienie wzrostu bezpieczeństwa dostaw paliw, w tym węgla, zamieszczony został w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012*, stanowiącym załącznik nr 3 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*. Jednym z zadań jest wprowadzenie regulacji prawnych motywujących przedsiębiorców górniczych do prowadzenia prac przygotowawczych i utrzymywania odpowiednich mocy wydobywczych. Wskazaniem w *Programie...* sposobem realizacji tego zadania jest utworzenie, w drodze ustawy, funduszu węglowego na utrzymywanie odpowiednich mocy wydobywczych, w tym na tworzenie tzw. frontów rezerwowych. NIK zwraca uwagę, że w *Polityce energetycznej...* nie podano źródeł i sposobów finansowania funduszu węglowego, ani zasad jego rozdysponowania. Pani Aleksandra Magaczewska - Dyrektorka Departamentu Górnictwa MG wyjaśniła²⁹, że działania związane z realizacją zadań ustalonych w powyższym dokumencie zostaną podjęte na początku 2010 r.

6. Minister Gospodarki wykonał dyspozycję art. 24 ust. 2 *ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008 – 2015*, zlecając opracowanie *Studium wykonalności projektu instalacji do produkcji paliw gazowych i płynnych z węgla kamiennego*. Zgodnie z zapisami *Studium...* opłacalna może być budowa instalacji do produkcji metanolu oraz wodoru³⁰ ze zgazowania węgla kamiennego, ponieważ te przedsięwzięcia powinny zapewnić zwrot zainwestowanego kapitału w okresie od 14 do 20 lat w zależności od lokalizacji inwestycji³¹ oraz od wyboru jednego z trzech scenariuszy rozwiązania problemu emisji dwutlenku węgla³². Wytwarzanie wodoru i metanolu w jednej tylko instalacji - według danych zawartych w opracowaniu - pozwoliłoby na zapewnienie paliwa wszystkim zakładom chemicznym w Polsce, a tym samym na uniezależnienie przemysłu chemicznego od ryzyka związanego z kształtowaniem się wielkości dostaw i cen gazu ziemnego, zwłaszcza pochodzącego z importu.

Wyniki *Studium...* wykazały natomiast, że w obecnych warunkach nierentowna byłaby budowa instalacji do produkcji paliw płynnych z węgla kamiennego, gdyż w żadnym ze scenariuszy nie zapewniłaby zwrotu zainwestowanego kapitału. Konkluzja o braku rentowności sformułowana została jednak w oparciu o przyjęte na stałym poziomie (w okresie 27 lat budowy i użytkowania instalacji) ceny surowców, tj. baryłki ropy naftowej (79 USD),

²⁹ W piśmie z dnia 3 grudnia 2009 r.

³⁰ Produkcja wodoru była nieopłacalna tylko w scenariuszu zakładającym zakup uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

³¹ Na terenie Zakładów Chemicznych „Puławy” SA lub Zakładów Azotowych „Kędzierzyn” SA.

³² Scenariusze te obejmowały: funkcjonowanie projektu w aktualnych uwarunkowaniach i regulacjach prawnych w zakresie CO₂ (bez konieczności zakupu uprawnień do emisji); wybudowanie zakładu i zakup 100% uprawnień do emisji CO₂; budowę instalacji do transportu i składowania CO₂.

półproduktu do oleju napędowego (1688 zł/tonę) oraz węgla (9 zł/GJ). NIK podziela opinię wyrażoną przez Panią Aleksandrę Magaczewską³³, że inwestycja, której okres zwrotu musiałby trwać co najmniej kilkadziesiąt lat, jest przedsięwzięciem bardzo ryzykownym z punktu widzenia potencjalnego inwestora. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że na rynkach światowych kursy walut oraz ceny surowców ulegają ciągłym zmianom. Z tego też powodu celowym było określenie w *Studium...*, przy jakim poziomie cen powyższa inwestycja byłaby jednak rentowna. Oszacowania takiego jednak nie dokonano.

7. NIK zwraca uwagę, że pomimo optymistycznych prognoz opłacalności instalacji do produkcji gazu z węgla, w niewielkiej skali podejmowane były konkretne działania zmierzające do powstania takich instalacji.

W Zakładach Azotowych „Puławy” SA wykonano własne, pełne studium wykonalności projektu instalacji do zgazowania węgla. Spółka ta obecnie prowadzi prace nad przygotowaniem modelu biznesowego przedsięwzięcia, polegającego na produkcji gazu syntezowego³⁴ ze zgazowania węgla kamiennego, w celu zaprezentowania go instytucjom finansowym. Dostawcą węgla dla Spółki ma być LW „Bogdanka”. Południowy Koncern Energetyczny SA planuje wspólnie z Zakładami Azotowymi „Kędzierzyn” SA wybudować elektrownię poligeneracyjną z zerową emisją dwutlenku węgla. W założeniach elektrownia będzie wytwarzać energię elektryczną i ciepło, a także gaz syntezowy.

Inne przedsiębiorstwa branży chemicznej (Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach SA, Synthos SA, Zakłady Chemiczne „Police” SA) nie planują natomiast wykorzystania węgla kamiennego do produkcji chemicznej.

Spółki węglowe nie wykazywały większego zainteresowania udziałem w inwestycjach dotyczących produkcji paliw z węgla kamiennego. Wyrażały natomiast pewne zainteresowanie dostarczaniem surowca do instalacji do zgazowania węgla, jeżeli w przyszłości zostaną wybudowane.

Minister Gospodarki, pomimo stosownych wskazań w *Studium...*, nie podjął dotychczas prac nad stworzeniem systemu zachęt ekonomicznych do budowy instalacji do zgazowania węgla kamiennego i produkcji paliw płynnych, ze względu na „*brak ekonomicznego uzasadnienia dla budowy instalacji produkującej paliwa z węgla kamiennego*” oraz założenie prowadzenia zgazowania węgla na zasadach biznesowych³⁵. W ocenie NIK, na obecnym etapie zaawansowania prac dotyczących alternatywnych sposobów wykorzystania węgla,

³³ W piśmie z dnia 18 listopada 2009 r.

³⁴ Gaz syntezowy będzie wykorzystany do produkcji amoniaku.

³⁵ Uzasadnienie zawarte w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Górnictwa z dnia 20 października 2009 r.

faktycznie nie ma podstaw do stwierdzenia lub wykluczenia ekonomicznej opłacalności takich przedsięwzięć, a tym samym do konstruowania systemów wsparcia.

8. NIK odnotowała aktywność Ministra Gospodarki w procesie legislacyjnym dotyczącym nowej ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*. Do projektu tej ustawy, opracowanego przez Ministra Środowiska, Minister Gospodarki zgłosił 50 uwag, z których 15 zostało całkowicie lub częściowo przyjętych.

8.1. Szczególnie ważną, przyjętą ostatecznie przez Komitet Rady Ministrów, była propozycja Ministra Gospodarki, aby podziemne wyrobiska górnicze nie były traktowane jako obiekty budowlane zakładu górniczego. O ile nowa ustawa, o której mowa, weszłaby w życie, to podziemne wyrobiska górnicze przestałyby podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości³⁶. W ocenie NIK, przyczyni się to do obniżenia kosztów funkcjonowania przedsiębiorców górniczych, a tym samym do poprawy ich pozycji rynkowej.

Celowa była także propozycja Ministra Gospodarki, dotycząca wprowadzenia do projektu powyższej ustawy przepisu, zgodnie z którym organ nadzoru górniczego, na wniosek przedsiębiorcy lub jednostki organizacyjnej zajmującej się szkoleniem, stwierdza w drodze decyzji wydanej na okres 5 lat, posiadanie przez wnioskodawców odpowiedniej kadry oraz niezbędnych środków umożliwiających właściwe szkolenie w zakresie bezpieczeństwa pracy pod ziemią. Zgodnie z propozycją, organ nadzoru górniczego w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków określonych w decyzji, mógłby stwierdzić jej wygaśnięcie. W ocenie NIK, trafne jest uzasadnienie tej propozycji, że kontrola organów nadzoru górniczego zapewni odpowiedni poziom prowadzonych szkoleń. Powyższa poprawka nie została jednak przyjęta przez Ministra Środowiska, który uzasadnił odmowę potrzebą odbiurokratyzowania działalności gospodarczej poprzez odstąpienie od reglamentowania działalności szkoleniowej.

8.2. W ocenie NIK, niedostateczne było jednak zainteresowanie Ministra Gospodarki problemem ochrony zasobów węgla. W przywołanej już *Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015* wskazano, że generalnym celem polityki państwa w stosunku do sektora górnictwa węgla kamiennego jest racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla zlokalizowanymi na terenie Polski, tak aby zasoby te służyły kolejnym pokoleniom Polaków. Niektóre z proponowanych rozwiązań, w ocenie NIK, mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację tego celu, zwłaszcza w przyszłych okresach w warunkach przewidywanej prywatyzacji podmiotów górniczych.

³⁶ W świetle przepisów art. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz.844 ze zm.

I tak, Minister Gospodarki nie zgłosił sprzeciwu wobec usunięcia z projektu ustawy przez Ministra Środowiska kryteriów bilansowości, czyli jednakowych dla wszystkich przedsiębiorców górniczych zasad kwalifikowania zasobów geologicznych do zasobów bilansowych lub pozabilansowych. W projekcie – w przeciwieństwie do aktualnie obowiązującej ustawy – brak jest bowiem delegacji dla Ministra Środowiska do określenia takich kryteriów. Z wyjaśnień złożonych przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki – Panią Joannę Strzelec – Łobodzińską, wynika m.in., że uwag w tym zakresie nie zgłoszono, gdyż znowelizowana ustawa zakłada szereg uproszczeń i liberalizację wymagań w celu wprowadzenia udogodnień dla przedsiębiorców górniczych w rozpoczynaniu i wykonywaniu działalności wydobywczej. NIK generalnie podziela pogląd o potrzebie upraszczania przepisów i ich liberalizacji w wymagających tego sytuacjach. W tym konkretnym przypadku liberalizacja zasad prowadzenia górniczej działalności gospodarczej nie powinna stwarzać warunków do zmniejszenia ochrony zasobów węgla kamiennego wskutek wprowadzenia dowolności określania takich kryteriów przez przedsiębiorców.

Minister Gospodarki zaproponował też, aby zawarty w projekcie ustawy przepis obligujący Ministra Środowiska do określania - w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża - minimalnego stopnia wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięć niezbędnych w zakresie racjonalnej gospodarki złożem, zastąpić zapisem fakultatywnym (... *koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża może określać minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem*). Propozycja ta została przyjęta przez Ministra Środowiska.

NIK nie podziela argumentacji Ministra Gospodarki uzasadniającej tę propozycję, że w przypadku złóż o skomplikowanej budowie geologicznej ustalenie stopnia wykorzystania zasobów na etapie tworzenia dokumentacji geologicznej i projektów zagospodarowania złoża nie zawsze jest możliwe z wymaganą dokładnością. Załącznikiem do wniosku o przyznanie koncesji na wydobywanie kopaliny jest projekt zagospodarowania złoża (PZZ). Powinien on obejmować na tyle rozpoznane złożo, niezależnie od stopnia skomplikowania jego budowy geologicznej (stopień rozpoznania złoża powinien być nawet tym wyższy, im bardziej skomplikowana jest jego budowa geologiczna), aby można było określić co najmniej minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża, który jest jednocześnie maksymalnym (dopuszczalnym) poziomem strat w zasobach. W ocenie NIK, celowe – z punktu widzenia ochrony krajowych zasobów węgla kamiennego - jest jednak ustawowe zobowiązanie organu

koncesyjnego do określania obligatoryjnego, minimalnego stopnia wykorzystania zasobów, poniżej którego eksploatacja złoża nie byłaby dopuszczalna.

9. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wnioski o rozważenie celowości:

1. ponownego zgłoszenia, w trakcie dalszych prac nad projektem nowej ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, poprawek zwiększających stopień ochrony zasobów węgla w stosunku do aktualnych propozycji, w tym zwłaszcza obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych;
2. uszczegółowienia kryteriów przyznawania dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu zapewniona była bezpieczna, rentowna i możliwie pełna eksploatacja zasobów udostępnionych w wyniku tych inwestycji;
3. uwzględnienia – jako jednego z kryteriów udzielania dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych – wprowadzenia przez przedsiębiorców systemów eksploatacyjnych komplementarnych w stosunku do systemu ścianowego, w celu lepszego wykorzystania zasobów przemysłowych;
4. wprowadzenia, w trakcie przyszłych prac legislacyjnych nad utworzeniem i określeniem zasad funkcjonowania funduszu węglowego, przeznaczonego na utrzymywanie odpowiednich mocy wydobywczych, preferencji dla tych przedsiębiorców, którzy mogą zapewnić rentowne wydobycie węgla bez stosowania wybiórczej eksploatacji lepszych zasobów.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz