



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, 14 lipca 2010 r.

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

**Pan
Andrzej Kraszewski**

Minister Środowiska

P/09/044
KGP-410-15-2/2009

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 Środowiska kontrolę bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 20 stycznia 2010 r. oraz ustaleniami kontroli, przeprowadzonych w powyższym zakresie w Wyższym Urzędzie Górniczym, Kompanii Węglowej SA, Katowickim Holdingu Węglowym SA, Południowym Koncernie Węglowym SA oraz Lubelskim Węgłu „Bogdanka” SA, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Ministra Środowiska w zakresie objętym kontrolą, przede wszystkim zaś niedostateczną dbałość o ochronę złóż węgla kamiennego przed nieracjonalną gospodarką.

1. W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2009 r. Minister Środowiska przyjął bez zastrzeżeń 6 dokumentacji geologicznych złóż węgla kamiennego (dgzwk) i 22 dodatki do tej dokumentacji. Badaniami objęto wszystkie 28 opracowań, stwierdzając, że przy przyj-

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

mowaniu niektórych z nich postępowano nierzetelnie, a nawet naruszano obowiązujące w tym zakresie przepisy.

1.1. Opracowania, o których mowa, oceniane były przez Komisję Zasobów Kopalin (KZK). Zgodnie z § 6 *zarządzenia nr 41 Ministra Środowiska z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie powołania Komisji Zasobów Kopalin*, Komisja rozpatruje poszczególne sprawy w zespołach, składających się z przewodniczącego (przewodniczący KZK lub jego zastępca) oraz co najmniej dwóch członków i sekretarza. Decyzjami Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2006 r., 23 kwietnia 2007 r. oraz 16 czerwca 2008 r. określono skład osobowy KZK.

Spośród 28 opracowań, 17 zostało rozpatrzonych przez zespoły Komisji Zasobów Kopalin w niewłaściwym składzie osobowym. W 12 posiedzeniach Zespołów KZK funkcję sekretarza pełnił pracownik Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (DGiKG) nie wymieniony w decyzjach Ministra, natomiast w 5 innych posiedzeniach sekretarz zespołu KZK był nieobecny. Jak wynika z wyjaśnień² Ministra Środowiska, gdy sekretarz zespołu KZK, w czasie trwania posiedzenia Komisji wykonywał inne obowiązki lub był nieobecny, jego zadania, jako sekretarza zespołu KZK, przejmował inny pracownik. Zdaniem Ministra, nie miało to żadnego wpływu na przebieg prac KZK, bowiem decydujący głos podczas posiedzeń należy do przewodniczącego Zespołu.

Należy zgodzić się z faktem, że obradowanie zespołu w niewłaściwym składzie nie ma istotnego znaczenia w odniesieniu do jego rozstrzygnięć. Z tego punktu widzenia niecelowe było wprowadzenie ścisłej regulacji tego składu, przypisującej funkcję sekretarza konkretnej osobie, bez formalnej możliwości sprawowania zastępstwa. NIK odnotowała, że w dniu 22 grudnia 2009 r. na mocy decyzji nr 63 Ministra Środowiska, do składu osobowego KZK, jako sekretarza, włączono również drugiego pracownika.

1.2. Opinię na temat przedłożonego na posiedzenie zespołu dgzwk sporządzał wyznaczony przez przewodniczącego koreferent, spoza składu tego zespołu.

Przedsiębiorcy górniczy zwracali się nieraz do Ministerstwa Środowiska o wyznaczenie koreferenta przed przekazaniem dokumentacji. W Ministerstwie stwierdzono 9 takich przypadków, a u przedsiębiorców górniczych dalsze trzy, w tym w dwóch przypadkach zaproponowano konkretne osoby, uzyskując stosowną zgodę. Komisja w każdym przypadku informowała o osobie koreferenta, niekiedy z półrocznym nawet wyprzedzeniem w stosunku do daty doręczenia opracowania do Ministerstwa.

² Pismo z dnia 26 listopada 2009 r.

Minister Środowiska wyjaśnił³, że dokumentacje geologiczne są obszernymi opracowaniami, których wykonanie wymaga dużych nakładów finansowych i pracy. Aby uniknąć kilkukrotnego wykonywania opracowania, np. usuwania błędów zauważonych przez koreferenta, istnieje możliwość oceny opracowania w trakcie jego powstawania. Zdaniem Ministra, taki sposób działania nie budzi żadnych zastrzeżeń ani podejrzeń co do rzetelności i uczciwości koreferentów, którzy są specjalistami i autorytetami w środowisku geologicznym. Ponadto, opracowane przez nich koreferaty są oceniane podczas posiedzenia zespołów KZK.

W ocenie NIK praktyka ta nie jest jednak właściwa. Jej ułomność polega przede wszystkim na tym, że koreferent, *de facto*, spełnia także rolę doradcy lub konsultanta w trakcie sporządzania dokumentacji, co sprzyja zacieraniu różnicy pomiędzy tworzeniem, a oceną dzieła. W tej sytuacji koreferent może być do pewnego stopnia współautorem dokumentacji, którą następnie opiniuje, co stwarza potencjalny konflikt interesów i zagrożenie dla obiektywizmu ocen.

Konflikt interesów może powstać także wtedy, gdy członkowie KZK lub przyszli koreferenci⁴ uczestniczą w posiedzeniach zespołów utworzonych przez przedsiębiorców górniczych, których celem jest analiza i akceptacja zmian zasobów w złożach oraz sposobu ich dokumentowania. Miało to miejsce w 4 przypadkach. I tak np., w posiedzeniu zespołu w KWK „Jas-Mos” w sprawie opracowania dodatku nr 2 do dgzwk „Jas-Mos” uczestniczyło trzech członków KZK, z których jeden był następnie koreferentem dokumentu, a drugi zasiadał w zespole opiniującym ten dodatek.

1.3. Minister Środowiska, na podstawie pozytywnych opinii zespołów KZK, przyjął bez zastrzeżeń 7 opracowań. W jednej z tych opinii (dodatek nr 2 do dgzwk „Krupiński”), stwierdzono: *„KZK wnioskuje i zaleca dokonanie weryfikacji klasyfikacji zasobów węgla kamiennego do poszczególnych kategorii rozpoznania przy przygotowaniu następnego dodatku z uwagi na wątpliwości zaliczania do kategorii B”*.

W ocenie NIK, nierzetelnością było wydanie opinii o przyjęciu dodatku bez zastrzeżeń w sytuacji, gdy istniały wątpliwości co do klasyfikacji zasobów. Minister Środowiska stwierdził, że według KZK rozpatrywany dodatek należało przyjąć, bo zaistniałe wątpliwości nie wpływały na ilość udokumentowanych zasobów. Ponadto, zdaniem Ministra, wyjaśnienia złożone przez dokumentatora przekonały Komisję o możliwości przyjęcia tak wykonanego opracowania. Zdaniem NIK, propozycja przyjęcia dokumentacji bez zastrzeżeń powinna być wydana wyłącznie w sytuacji braku jakichkolwiek wątpliwości. W przeciwnym przypadku

³ Pismo z dnia 26 listopada 2009 r.

⁴ Koreferentami byli także pracownicy Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych.

zespół KZK powinien złożyć do Ministra Środowiska wniosek o wydanie decyzji – w trybie art. 45 ust. 1a ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze (Pgg)*⁵ – z żądaniem uzupełnienia lub poprawienia dokumentu. Wątpliwości w tym przypadku dotyczyły wielkości zasobów, które należało zaliczyć do kategorii rozpoznania B. Klasyfikacja zasobów do poszczególnych kategorii rozpoznania jest zagadnieniem istotnym. Wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygnięte na etapie weryfikacji przedmiotowego dokumentu, a nie dopiero przy następnym dodatku, który nie jest sporządzany okresowo, a więc może powstać w bliżej nieokreślonym terminie.

1.4. Minister nie żądał, w drodze decyzji, poprawienia lub uzupełnienia dokumentacji (dodatków), pomimo iż niektóre opracowania nie spełniały ustawowych wymagań. Zaniechanie to stanowiło formalne naruszenie postanowień art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*.

W 21 opiniach zespoły KZK wskazywały na konieczność poprawienia lub uzupełnienia opracowań, m.in. o dołączenie dowodu istnienia prawa do informacji geologicznej, uwzględnienie uwag koreferentów, wystąpienie przedsiębiorcy górniczego do Ministra Środowiska o zgodę na zmianę kryteriów bilansowości przed przyjęciem opracowania, rozdzielenie zasobów na kategorie A i B, etc. Tylko w 4 przypadkach Minister Środowiska wydał decyzje wzywające do uzupełnienia dokumentacji i to wyłącznie o dowód istnienia prawa do wykorzystania informacji geologicznej. Minister Środowiska uznał⁶, że nie było potrzeby wzywania przedsiębiorców do uwzględnienia innych uwag zespołów, ponieważ poprawki zostały wykonane albo od razu po posiedzeniach zespołów, albo przed wydaniem przez Ministra decyzji wzywających do poprawienia dokumentacji.

Pozostałe 17 opracowań, pomimo wniesionych uwag, zostały przez Ministra Środowiska przyjęte bez zastrzeżeń, chociaż uwagi do 5 spośród nich dotyczyły m.in. ich uzupełnienia o dowód istnienia prawa do wykorzystania informacji geologicznej. Minister wyjaśnił⁷, że nie wezwał przedsiębiorców do stosownego uzupełnienia, ponieważ równolegle toczyły się (przed Ministrem Środowiska - przyp. NIK) postępowania zmierzające do zawarcia umów o korzystanie przez przedsiębiorców z informacji geologicznych. W odniesieniu do powyższych 17 opracowań Minister wyjaśnił, że poprawki wskazane przez zespoły przedsiębiorcy wykonali przed upływem terminu, w którym organ był zobowiązany do wydania decyzji wzywającej do uzupełnienia bądź poprawienia dokumentacji (dodatków).

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

⁶ W piśmie z dnia 26 listopada 2009 r.

⁷ W piśmie z dnia 26 listopada 2009 r.

W ocenie NIK, praktyka stosowana przez Ministra, aczkolwiek znajdująca racjonalne uzasadnienie w dążeniu do ograniczania barier biurokratycznych, stoi jednak w sprzeczności z przepisami art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*. Zgodnie z nimi, Minister zawiadamia o przyjęciu dokumentacji geologicznej (dodatku) bez zastrzeżeń w terminie 2 miesięcy od dnia jej otrzymania, albo – w tym samym terminie - gdy dokumentacja nie odpowiada wymaganiom określonym w przepisach prawa, żąda, w drodze decyzji, jej uzupełnienia lub poprawienia. Wprawdzie opinie Komisji nie są dla Ministra wiążące, jednakże w przypadku, gdy wskazują na niespełnianie wymogów przez opracowania, Minister powinien wydać decyzje wzywające do ich uzupełnienia lub poprawienia, zamiast dopuszczać do wprowadzania nieformalnych korekt. W ocenie NIK niewłaściwą praktyką było też akceptowanie braku udokumentowania realizacji uwag zespołów. W aktach tylko 7 dokumentacji geologicznych (spośród powyższych 17) znajdowały się stosowne dokumenty. Minister Środowiska stwierdził⁸, że dalszych 10 potwierdzeń miało charakter ustny.

1.5. W przypadku 6 spośród 28 opracowań Minister wystosował zawiadomienia o ich przyjęciu bez zastrzeżeń z opóźnieniem wynoszącym od 3 do prawie 8 miesięcy w stosunku do obowiązującego dwumiesięcznego terminu, liczonego od daty wpływu dokumentacji (art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*).

Opóźnienia w odniesieniu do 5 dodatków rozliczeniowych Minister Środowiska uzasadniał⁹ koniecznością uprzedniego spełnienia wszystkich wymogów przez dokumentacje zasadnicze (sporządzone dla części złóż przewidzianych do zagospodarowania i wydzielonych ze starych, dzielonych złóż). Dodatki rozliczeniowe tworzą bowiem komplet opracowań z dokumentacją zasadniczą. Minister Środowiska wezwał jednakże tylko dwóch przedsiębiorców¹⁰ (właścicieli 4 dodatków) do uzupełnienia zasadniczej dokumentacji o brakujące dowody. Do trzeciego podmiotu¹¹ Minister nie wysłał natomiast wezwania do dołączenia brakującego dowodu (prawo do wykorzystania informacji geologicznej), z uwagi na przedłużające się negocjacje Ministra z tym podmiotem o zawarcie umowy o korzystanie z informacji geologicznej.

W ocenie NIK, w odniesieniu do ostatniego przypadku do opóźnienia doszło wskutek nieprzestrzegania art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*. Minister powinien zażądać uzupełnienia dokumentacji zasadniczej o brakujący dowód, niezależnie od faktu trwania negocjacji w tej

⁸ Pismo z dnia 20 stycznia 2010 r.

⁹ Pismo z dnia 26 listopada 2009 r.

¹⁰ Kompania Węglowa SA i HMS Niwka Coal Production Sp. z o.o.

¹¹ Południowy Koncern Węglowy SA zgłosił dgzwk „Wisła I i Wisła II – 1” oraz dodatek nr 2 do dgzwk „Wisła I” i „Wisła II”.

sprawie. Umożliwiłoby to uniknięcie wydawania zawiadomień o przyjęciu dokumentacji po upływie ustawowego terminu. Przepisy ustawowe nie są w tym zakresie elastyczne. Ustawodawca określił bowiem jeden termin na przyjęcie dokumentacji geologicznej, niezależnie od jej rodzaju (zasadnicza czy dodatki rozliczeniowe). Na kształt tych przepisów Minister Środowiska miał i nadal ma znaczący wpływ.

Zgodnie z art. 45 ust. 1b *Pgg*, niewydanie zawiadomień w ustawowym terminie traktuje się jako przyjęcie dokumentacji bez zastrzeżeń.

Minister Środowiska wyjaśnił, że przedsiębiorcy górniczy informowani są o przyjęciu bez zastrzeżeń opracowań nawet z opóźnieniem, ze względu na to, że zawiadomienia te są im potrzebne jako dowód na formalne zakończenie sprawy. Są one ponadto przekazywane gminom i Państwowemu Instytutowi Geologicznemu. W wyjaśnieniach¹² Minister stwierdził, że praktyka pokazała, iż stosowane obecnie rozwiązanie wyrażone w art. 45 ust. 1b *Pgg* „nie jest najlepsze” i poinformował o projektowanej zmianie tego przepisu.

1.6. W niektórych dokumentacjach geologicznych (dodatkach) niedostatecznie rozliczono i wyjaśniono różnice w wielkości zasobów węgla kamiennego (w stosunku do stanu uwidocznionego w poprzedniej dokumentacji).

Zgodnie z § 6 ust. 4 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin*¹³ w dodatku do dokumentacji geologicznej zamieszcza się materiały podstawowe, które dokumentują powstałe zmiany, w szczególności rozliczenie zasobów złoża oraz uzasadnienie stwierdzonych różnic w wielkości dokumentowanych zasobów. W § 1 ust. 2 ww. *rozporządzenia* ustalono, że w przypadku dokonywania podziału złoża, dla którego jest wykonana dokumentacja geologiczna, należy sporządzić nową dokumentację dla części złoża przewidzianej do zagospodarowania, a dla pozostałej części należy sporządzić rozliczenie zasobów złoża w formie dodatku do dokumentacji geologicznej.

Spośród 22 dodatków do dokumentacji geologicznych objętych kontrolą, w 10 dokonano pełnego rozliczenia różnic w wysokości zasobów, a w pozostałych 12 tylko częściowego. Przykładowo:

Różnica w wysokości zasobów geologicznych podanych w dodatku nr 3 do dgzwk „Borynia” (według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r.) a ich wysokością podaną w dodatku nr 2 do tej dokumentacji (według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r.) wyniosła (-) 152 932 tys.¹⁴ ton, czyli nastąpił ich ubytek. Różnicę tę rozliczono (wyjaśniono) do wysokości (-) 164 837 tys. ton.

¹² Pismo z dnia 20 stycznia 2010 r.

¹³ Dz. U. Nr 136, poz. 1151 ze zm.

¹⁴ W dodatku nr 3 (str. 107) wielkość tę błędnie zapisano jako (+) 152 932.

Nie wyjaśniono przyrostu 11 905 tys. ton zasobów. W dodatku nr 3 uznano, nie przedstawiając żadnych wyliczeń, że powyższa nierozliczona rezydualna wielkość (11 905 tys. ton) stanowi efekt dokładniejszego rozpoznania złoża robotami górniczymi i otworami dołowymi. Nie podano, jaki to jest rodzaj zasobów (bilansowe czy pozabilansowe). Wymagającą wyjaśnienia różnicę w wysokości zasobów bilansowych (+) 101 581 tys. ton, rozliczono natomiast w wielkości (-) 82 870 tys. ton. Do pełnego rozliczenia zabrakło aż 184 451 tys. ton. Ubytek zasobów pozabilansowych w wysokości 254 513 tys. ton rozliczono tylko w wysokości (-) 81 967 tys. ton, nie podając przyczyn pozostałego zmniejszenia o 172 546 tys. ton.

Minister Środowiska¹⁵ stwierdził, że nie było przeszkód do przyjęcia bez zastrzeżeń tych opracowań, pomimo niedokonania pełnego rozliczenia różnic w zasobach, gdyż zawarte tam rozliczenia miały wprawdzie charakter ogólny, ale były wystarczające dla wykazania zmian w zasobach. Zdaniem Ministra zamieszczanie bardziej szczegółowych rozliczeń było praktycznie niemożliwe, gdyż w dodatkach dokumentowano złoża w oparciu o odmienny, w stosunku do poprzednich dokumentacji, stan ich rozpoznania oraz nową metodykę i kryteria bilansowości. Dokumentacje były więc – zdaniem Ministra - nieporównywalne.

NIK nie podziela powyższego poglądu. Nie można bowiem uznać za wystarczające rozliczenie zasobów, jeżeli, tak jak w powyższym przykładzie, do pełnego rozliczenia różnicy w wysokości zasobów bilansowych (przyrost o 101 581 tys. ton), zabrakło aż (+)184 451 tys. ton, ponieważ wskazano wyłącznie ubytki (-) 82 870 tys. ton. Nie jest też słuszną sugestią Ministra Środowiska, że w dokumentacji wystarczy ogólnie rozliczyć różnice i ponownie ustalić aktualny stan zasobów złoża. Dyspozycja § 6 ust. 4 przywoływanego *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r.*, zobowiązuje bowiem jednoznacznie do rozliczenia i uzasadnienia stwierdzonych różnic w wielkości dokumentowanych zasobów, a nie tylko do podania ich aktualnego stanu.

NIK uważa za celowe dokonywanie pełnego, skwantyfikowanego rozliczania zasobów w dodatkach do dokumentacji (ewentualnie w sposób szacunkowy). Zmiany w wysokości zasobów geologicznych (bilansowych i pozabilansowych) powinny być rzetelnie opisane ze wskazaniem przyczyn ich powstania, z przyporządkowaniem tym przyczynom konkretnych wielkości. Tylko w ten sposób można osiągnąć pełną transparentność w dokumentowaniu zasobów i stworzyć instrument samokontroli przedsiębiorcy górniczego oraz nadzoru ze strony Ministra Środowiska nad przestrzeganiem zasad ochrony zasobów i racjonalnym gospodarowaniem tymi zasobami.

¹⁵ W piśmie z dnia 21 grudnia 2009 r.

Znamiennym przykładem niespójności jest przyjęcie bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska w listopadzie 2007 r. dwóch dodatków do dokumentacji geologicznej, w których to dodatkach wskazano znacząco różne wielkości tych samych zasobów.

I tak, w dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka” z powodu włączenia do tego złoża części innego złoża („K – 3”), wykazano przyrost zasobów geologicznych w wysokości 262,5 mln ton w tym bilansowych 182,9 mln ton i pozabilansowych 79,6 mln ton. W dodatku rozliczeniowym nr 3 do dgzwk „K-3” te same zasoby wykazano w wyższej wysokości, a mianowicie zasoby geologiczne w ilości 304,9 mln ton, w tym bilansowe 207,8 mln ton, a pozabilansowe 97,1 mln ton. Z wyjaśnień Ministra Środowiska¹⁶ wynikało, że zasoby przekazane ze złoża „K-3” zostały w dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka” ponownie przeliczone (m.in. dokonano nowej parcelacji pokładów węgla i przeprowadzono komputerowy pomiar powierzchni parcel).

W ocenie NIK, niewłaściwe było przyjęcie przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń w tym samym dniu (13 listopada 2007 r.) obydwu dodatków, skoro zastosowano w nich różne metody pomiaru tych samych zasobów (przekazanych z jednego do drugiego złoża). Rzetelność dokumentowania wymagała wykazania tych samych wielkości zasobów zarówno w dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka”, jak i w dodatku nr 3 do dgzwk „K-3”, a następnie ich zweryfikowania przez podanie wyników nowych obliczeń. Przy założeniu, że nowy sposób pomiaru jest lepszy od poprzedniego, można byłoby według niego obliczyć zasoby zawarte w obydwu dodatkach. Niezastosowanie jednolitych metod pomiaru sprawia, że wielkości zasobów podane w powyższych dokumentach są nieporównywalne i nieweryfikowalne.

1.7. W 9 dokumentacjach geologicznych (dodatkach) oraz w zawiadomieniach Ministra Środowiska o ich przyjęciu bez zastrzeżeń (lub w zatwierdzających decyzjach byłego Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) niektóre dane liczbowe były nieprawidłowe. W 4 zawiadomieniach (decyzjach) Ministra błędy dotyczyły wysokości zasobów. Przykładowo, w zawiadomieniu Ministra Środowiska z dnia 31 sierpnia 2007 r. o przyjęciu bez zastrzeżeń dgzwk „Dębieńsko 1” podano zasoby bilansowe w kategorii C₂ w wysokości 15 851 tys. ton, zamiast 32 051 tys. ton wskazanych w dokumentacji. Do czasu zakończenia kontroli 3 stwierdzone błędy zostały sprostowane, w tym 2 w wyniku działań NIK.

1.8. Nierzetelnością było tolerowanie przez Ministra Środowiska występujących przypadków podwójnego liczenia zasobów. Wskutek powyższego ich wysokość była zawyżana

¹⁶ W piśmie z dnia 21 grudnia 2009 r.

i zniekształcała dane w *Bilansach zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce*¹⁷. Błędne informacje statystyczne stanowią potencjalną przyczynę nietrafnych decyzji ekonomicznych, w tym dotyczących bezpieczeństwa energetycznego.

Przykładowo, zawiadomieniem z dnia 6 maja 2003 r. Minister Środowiska przyjął bez zastrzeżeń dgzwk „Dzieńkowice” ze stanem zasobów na dzień 31 grudnia 2002 r. Złoże to uprzednio stanowiło część złoża „Brzezinka”. Zmieniona dokumentacja geologiczna złoża „Brzezinka”, w formie dodatku nr 3, została przekazana Ministrowi Środowiska dopiero w dniu 29 czerwca 2009 r., a przyjęta 26 sierpnia 2009 r. W powyższym dodatku stwierdzono przekazanie ze złoża „Brzezinka” do złoża „Dzieńkowice” zasobów geologicznych w wysokości 24 640 tys. ton (w tym 22 189 tys. ton bilansowych i 2 451 tys. ton pozabilansowych). Dopiero w tym momencie ustało więc podwójne liczenia (udokumentowanie) powyższych zasobów. Trwało ono od 6 maja 2003 r. do 26 sierpnia 2009 r.

Minister Środowiska stwierdził¹⁸, że w latach 2007-2009 nie zwracał się do przedsiębiorców górniczych o dokonanie zmiany w dokumentacjach geologicznych, gdyż w wyniku analizy tych dokumentacji nie dopatrzył się uchybień. Minister uznał także¹⁹, że z powodu nieeksploatowania złoża „Brzezinka” fakt podwójnego udokumentowania części zasobów nie wpływał na zagospodarowanie złoża.

Podwójne udokumentowanie zasobów w wysokości 93 tys. ton stwierdzono także w złożach „Bytom III” oraz „Centrum – Szombierki”. Z ewidencji ostatniego złoża zostały one skreślone w dodatku nr 3, przyjętym przez Ministra dnia 22 sierpnia 2007 r.

1.9. W ocenie NIK celowe i gospodarne (z punktu widzenia gospodarki złożem) było podjęcie przez Ministra Środowiska w latach 2007 – 2009 r. (wrzesień) 3 decyzji zezwalających podmiotom górniczym na zmianę kryterium bilansowości. Zmiany te, w uproszczeniu, polegały na dopuszczeniu do eksploatacji pokładów o wyższej niż dotychczas średniej ważonej zawartości siarki całkowitej w węglu. W przypadku dgzwk „Wisła I i Wisła II – 1” zezwolono na podwyższenie zawartości siarki do 2,5%, a w dodatku nr 1 do dgzwk „Byczyna” oraz w dodatku nr 1 do dgzwk „Jaworzno” - do 4%. Powyższe decyzje spowodowały zwiększenie zasobów bilansowych (w tym przemysłowych i operatywnych) i ograniczenie zasobów pozabilansowych. NIK zwraca jednak uwagę, że w powyższych dokumentacjach nie podano wielkości osiągniętego przyrostu zasobów bilansowych.

¹⁷ Bilanse na zlecenie Ministra Środowiska są opracowywane przez Państwowy Instytut Geologiczny i corocznie publikowane w Warszawie.

¹⁸ W piśmie z dnia 26 listopada 2009 r.

¹⁹ W piśmie z dnia 20 stycznia 2010 r.

1.10. Minister Środowiska w 7 decyzjach dotyczących dokumentacji geologicznej zezwolił na odstępstwo od ogólnych kryteriów bilansowości, to jest na dokumentowanie złóż zalegających poniżej 1 000 m (od 1 004 m do 1 400 m). We wszystkich przypadkach uzasadnieniem wniosków były warunki techniczne, umożliwiające – zdaniem przedsiębiorców - prowadzenie ekonomicznie uzasadnionej eksploatacji. Powyższa zmiana kryteriów spowodowała wzrost zasobów geologicznych o ponad 1,2 mld ton, w tym zasobów bilansowych o ponad 990 mln ton i pozabilansowych o ponad 287 mln ton. Przyrost ten generalnie należy uznać za fakt pozytywny. Jednakże racjonalne wykorzystanie tak głębokich pokładów stwarza wiele problemów. Głębokość 1 000 m stanowi pewnego rodzaju cezurę. Na dużych głębokościach, zwłaszcza przekraczających 1 000 m, wzrasta przede wszystkim zagrożenie metanowe, termiczne (co 33 m temperatura wzrasta o 1°C)²⁰, zagrożenie tapaniami i wyciekami wody. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom powoduje znaczny wzrost kosztów eksploatacji, bez zapewnienia porównywalnie bezpiecznych warunków pracy. Na takich głębokościach występuje też szkodliwy dla ludzi mikroklimat, który osłabia percepcję i koncentrację pracowników, a przez to powoduje spadek efektywnego wykorzystania czasu pracy i wydajności oraz potęguje ryzyko zaistnienia nieszczęśliwych wypadków, czy nawet katastrof górniczych. Obydwie ostatnie katastrofy w polskim górnictwie węgla kamiennego (w KWK „Halemba” i w KWK „Wujek – Ruch Śląsk”) miały właśnie miejsce na głębokościach przekraczających 1 000 m. W ocenie NIK szerokie udostępnienie takich zasobów może spowodować poważny wzrost nakładów inwestycyjnych, a w przyszłości przyczynić się do znaczącego zwiększenia kosztów wydobycia, a co za tym idzie ograniczenia możliwości zbytu węgla

1.11. Minister Środowiska nie egzekwował rzetelnego dokumentowania przez przedsiębiorców górniczych zamierzeń w zakresie ochrony zasobów węgla kamiennego. Wskazuje na to akceptowanie w dgzwk (i w dodatkach) ogólnikowych zapisów dotyczących ochrony złóż.

W dwóch dokumentacjach geologicznych²¹ (na 6 objętych kontrolą) w ogóle nie określono warunków i wymagań dotyczących ochrony złoża, pomimo, że w opracowaniach znajdował się rozdział pt. *„Warunki ochrony środowiska, ochrony złoża, rekultywacji”*. W rozdziałach tych zawarto wyłącznie informacje na temat ochrony środowiska i rekultywacji. Było to niezgodne z § 3 ust. 3 pkt 3 lit. h *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin*. Dokumentacje te przyjęte zostały przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń.

²⁰ W złożu „Bzie – Dębina 2 – Zachód” temperatura dochodzi do 60°C.

²¹ Dgzwk „Dębieńsko 1” i dgzwk „Dębieńsko 2”.

Wymagania dotyczące ochrony złoża w 17 opracowaniach (4 dgzwk i 13 dodatkach) określono w sposób ogólny, często stanowiący przywołanie podstawowych zasad sztuki górniczej. Generalnie były to zapisy w rodzaju: *dokumentowane złoża wymaga ochrony, a jego eksploatacja racjonalnej gospodarki; należy dążyć do maksymalnego wybrania zasobów bilansowych przy minimalnym występowaniu strat w zasobach; naczelną zasadą obowiązującą przy prowadzeniu eksploatacji węgla jest ochrona zasobów złoża; zasoby zakwalifikowane do bilansowych będą eksploatowane w taki sposób, aby nie następowało ich niszczenie przez podbudowę* etc. Zapisy takie były przez Ministra Środowiska akceptowane. Przyczyny powyższego stanu rzeczy tkwią w nieprecyzyjnych postanowieniach § 3 ust. 3 pkt 3 lit. h) przywołanego już *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r.* Wskazany przepis wymaga wprowadzić, aby w części tekstowej dokumentacji geologicznej zawarte były *warunki i wymagania dotyczące ochrony złoża*, natomiast w żaden sposób, nawet w przybliżeniu, nie określa treści tych warunków i wymagań. Minister Środowiska nie ukształtował też żadnej dobrej praktyki w postaci braku akceptacji dokumentów, które nie konkretyzują przewidywanych zamierzeń ochronnych.

2. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska rozpoznał i przyjął bez zastrzeżeń 7 projektów zagospodarowania złóż węgla kamiennego (PZZ)²² oraz 18 dodatków do nich. Kontrolą objęto wszystkie 25 opracowań. W ocenie NIK Minister Środowiska, podejmując decyzje akceptujące niektóre z tych projektów (lub ich zmiany), nie wykazał należytej dbałości o długookresową ochronę krajowych zasobów węgla kamiennego.

2.1. Procedura rozpatrywania PZZ (dodatków) była inna niż w przypadku dokumentacji geologicznych (dodatków). Zmiany projektu zagospodarowania złoża dokonywał przedsiębiorca w formie dodatku i przedkładał go Ministrowi Środowiska jako organowi koncesyjnemu. Dodatki do PZZ, po zaopiniowaniu przez Okręgowe Urzędy Górnicze (OUG), rozpatrywane były przez pracowników Wydziału Kopalni Energetycznych Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych MŚ, którzy przygotowywali projekty zawiadomień o ich przyjęciu bez zastrzeżeń. Podpisywał je Podsekretarz Stanu w MŚ - Główny Geolog Kraju. Zdaniem Ministra Środowiska²³ opiniowanie PZZ (dodatków) przez OUG eliminuje potrzebę zasięgnięcia opinii Komisji Zasobów Kopalni. Z wyjaśnień²⁴ Ministra wynikało jednak, że opinia OUG do PZZ (dodatku) nie ma decydującego charakteru, stanowiąc jedynie element pomocniczy dla organu koncesyjnego. W przypadkach, gdy nie wszystkie uwagi OUG zostały

²² Zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 2 *Pgg*, PZZ jest dołączany do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalni.

²³ W wyjaśnieniach z dnia 13 stycznia 2010 r.

²⁴ Zawartych w piśmie z dnia 14 grudnia 2009 r.

uwzględnione przez przedsiębiorców górniczych, o konieczności wniesienia poprawek zdecydował Minister.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela oceny Ministra Środowiska, że opinie urzędów górniczych dotyczyły najczęściej drobnych uchybień (np. w załącznikach graficznych). Dokonano analizy 25 opinii OUG do PZZ (dodatków) w Ministerstwie oraz 35 w Wyższym Urzędzie Górniczym²⁵. Spośród 27 opinii wydanych przez OUG w Katowicach, Lublinie i Rybniku²⁶, w 15 zawarto uwagi dotyczące 66 nieprawidłowości z zakresu ochrony zasobów węgla. Polegały one głównie na nieprzestrzeganiu przepisów *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*²⁷. Brakowało m.in. opisów zagrożeń mogących wpłynąć na ochronę zasobów, nie przedstawiano szczegółowych zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych, nie podawano, czy istnieją uwarunkowania geograficzne lub inne, wpływające na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża, nie uwzględniano ograniczeń wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz nie podawano kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych.

2.2. NIK podziela, wyrażone przez OUG w Katowicach w dwóch opiniach²⁸ zastrzeżenia, co do wymaganego przez Ministra Środowiska klasyfikowania do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych tylko tej części zasobów bilansowych, której wykorzystanie planowano do końca okresu objętego koncesją.

Koniec okresu objętego koncesją, jak napisano w opiniach, stanowi sztuczną administracyjną granicę, do której kopalnie dostosowały wielkość zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych. Nieokreślenie w PZZ (dodatkach) całkowitej ilości zasobów przemysłowych stanowi zafałszowanie rzeczywistego stanu zasobów danego złoża. Uniemożliwia bowiem właściwe opracowanie bilansu zasobów węgla kamiennego oraz istotnie utrudnia podejmowanie decyzji dotyczących gospodarki złożem i działalności inwestycyjnej. Obiekty budowlane wzniesione do końca obowiązywania aktualnych koncesji na terenach górniczych w rejonach, gdzie nie ustalono występowania zasobów przemysłowych, nie zostaną zabezpieczone przed skutkami eksploatacji górniczej tych zasobów. W przyszłości mogą one natomiast zostać zakwalifikowane do przemysłowych i podlegać eksploatacji. Stwarza to istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego, w szczególności dla użytkowania budynków,

²⁵ Opiniowane PZZ (dodatki) w MŚ i WUG w znacznym stopniu pokrywały się.

²⁶ OUG w Gliwicach w zbadanych przez NIK jego 8 opiniach nie stwierdził żadnych nieprawidłowości w ocenianych PZZ (dodatkach).

²⁷ Dz. U. Nr 128, poz. 1075 ze zm.

²⁸ Opinie o PZZ „Byczyna” z dnia 22 listopada 2007 r. oraz o dodatku nr 2 do PZZ „Ziemowit” z dnia 3 sierpnia 2007 r.

dróg i gazociągów. Dyrektorzy OUG ustalają bowiem warunki zabudowy terenu dla zamierzeń inwestycyjnych na podstawie danych zawartych w opiniach górniczo – geologicznych, sporządzanych przez zakłady górnicze w oparciu o obowiązujące PZZ. W PZZ ujęte są jednak tylko te zasoby przemysłowe, które będą eksploatowane do końca koncesji.

Także WUG negatywnie ocenił powyższą praktykę. W raporcie z 2008 r.²⁹ zaznaczono m.in., że podawana w PZZ (dodatkach) „...suma zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych nie daje wielkości rzeczywistej zasobów bilansowych będących w udostępnionych złożach węgla kamiennego. Posługiwanie się taką wielkością zasobów przemysłowych i wynikającą z niej wielkością zasobów operatywnych nie daje rzeczywistego obrazu potencjału zasobowego złóż węgla kamiennego w Polsce. Stąd też określenie na takiej podstawie prognoz wystarczalności lub żywotności poszczególnych zakładów górniczych nie będzie zgodne z faktycznymi zasobami geologicznymi zalegającymi w danym złożu”.

Zdaniem NIK kolejnym negatywnym skutkiem dostosowania ilości zasobów bilansowych do okresu ważności koncesji jest podawanie w corocznych *Bilansach zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce*³⁰ niepełnych wielkości globalnych zasobów przemysłowych węgla kamiennego oraz wysokości tych zasobów zalegających w poszczególnych złożach. Tabele w corocznych *Bilansach* zawierające wielkości zasobów bilansowych, przemysłowych i rocznego wydobycia w poszczególnych złożach, nie są opatrzone informacjami o tym, że zasoby przemysłowe podane są w niepełnej wysokości, bo dostosowanej do okresów obowiązywania koncesji na eksploatację tych złóż³¹. Odnośne dane zawarte w *Bilansach* dezinformują użytkowników, co do łącznych krajowych zasobów przemysłowych oraz nieprzemysłowych³². Istnieje więc ryzyko podejmowania, w oparciu o *Bilanse*, błędnych decyzji w skali mikro - i makroekonomicznej, podczas gdy opracowania te - jak to zaznaczono w przedmowie do wydania *Bilansu* z 2009 r. – mają stanowić „niezastąpione źródło informacji” wykorzystywane przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorców.

W *Bilansie zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce*³³, według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. podano, że zasoby bilansowe złoża „Wesoła” wynoszą 829 880 tys. ton, a zasoby przemysłowe zaledwie 92 705 tys. ton. Całkowita ilość zasobów przemysłowych na-

²⁹ Raport w sprawie zasobów węgla kamiennego w czynnych kopalniach. Katowice, maj 2008 r.

³⁰ Opracowanie sporządzane corocznie przez Państwowy Instytut Geologiczny na zlecenie Ministerstwa Środowiska.

³¹ Takiej roli nie może spełniać zapis, zamieszczony w części *Bilansu* poprzedzającej ww. tabelę, ogólnie informujący o globalnej wysokości zasobów przemysłowych kopalń ustalonych w projektach zagospodarowania złóż.

³² W *Bilansach* po odjęciu zasobów przemysłowych od zasobów bilansowych nie otrzymuje się rzeczywistej wielkości zasobów nieprzemysłowych.

³³ Państwowy Instytut Geologiczny. Warszawa 2008 r., str.55.

tomiaśt wynosiła wówczas znacznie więcej, gdyż 237 870 tys. ton, a nieprzemysłowych 592 010 tys. ton.

W przypadku długookresowych analiz stanu zasobów, dodatkowym czynnikiem dezinformacji jest także niejednorodność metodologiczna ustalania wielkości zasobów przemysłowych w poszczególnych, rocznych edycjach *Bilansów*. Początkowo były to całkowite zasoby, a od 2007 r. zaczęto sukcesywnie zamieszczać w nich wielkości dostosowane do okresu ważności koncesji.

Na przykład, całkowite zasoby przemysłowe złoża „Zofiówka” zamieszczone w *Bilansie* wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. wynosiły 120 885 tys. ton, a w następnym *Bilansie* - 32 196 tys. ton. Nastąpiło to wskutek przyjęcia przez Ministra Środowiska dodatku nr 6 do PZZ „Zofiówka” wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., w którym zasoby przemysłowe ustalono w niepełnej wysokości 35 312 tys. ton, dostosowanej do okresu ważności koncesji. W dodatku nr 5 do PZZ „Zofiówka” wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. zasoby przemysłowe były ustalone jeszcze w pełnej wysokości, wynoszącej wtedy 127 484 tys. ton.

Konsekwencją przyjętej praktyki jest też to, że znaczna część zasobów bilansowych złóż wykazanych w dokumentacji geologicznej pozostała niesklasyfikowana w PZZ (dodatkach). W dokumentach tych, opiniowanych przez wszystkie OUG w okresie objętym kontrolą, ponad 4,7 mld ton zasobów bilansowych, znajdujących się w 16 złożach, nie zostało zaliczonych do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych. Pełna klasyfikacja miała miejsce w przypadku tylko 4 złóż.

Minister Środowiska wyjaśniał³⁴, że kwalifikowanie do zasobów przemysłowych oraz nieprzemysłowych tych zasobów bilansowych, które w okresie obowiązywania koncesji nie będą zagospodarowywane, byłoby działaniem nieuprawnionym i niezgodnym ze stanem faktycznym. Uznał także, że często nie jest możliwe w okresie trwania koncesji zagospodarowanie całości zasobów bilansowych danego złoża. Jednym z elementów PZZ jest bowiem analiza ekonomiczna złoża, wykonana dla okresu objętego koncesją. Minister wyraził obawę, że zakwalifikowanie całości zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych powodowałoby często ujemną rentowność całej inwestycji (zagospodarowania całego złoża), stanowiąc barierę dla udzielenia koncesji.

W ocenie NIK, powyższa argumentacja nie jest trafna. Pełne zaklasyfikowanie zasobów złoża pozostaje bez związku z tym, czy całe złożo czy tylko jego część zostanie faktycznie zagospodarowana w okresie obowiązywania koncesji. Należy też podkreślić, że uwzględnienie w analizie ekonomicznej wszystkich zasobów złoża, a nie tylko ich części (często lepszej)

³⁴W piśmie z dnia 26 listopada 2009 r.

objętej koncesją, mogłoby wykazać aktualną nieopłacalność eksploatacji złoża jako całości, skłaniając przedsiębiorcę do rezygnacji z eksploatacji całego złoża lub jego części. Tym samym część zasobów mogłaby zostać ochroniona przed ewentualnym zniszczeniem lub odcięciem do nich dostępu. Złoża te (ich części), aktualnie nierentowne lub mało rentowne, powinny być zachowane do przyszłej eksploatacji, gdy zmienione warunki technologiczne i ekonomiczne umożliwią zarówno ich opłacalną eksploatację, jak i znacznie większy niż obecnie stopień wykorzystania.

2.3. Przepis § 2 ust. 2 pkt 10 *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* wymaga określenia w części opisowej PZZ szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych. Spośród 25 PZZ (dodatków) przyjętych bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska w okresie objętym kontrolą, w jednym opracowaniu³⁵ nie podano żadnych informacji o zasadach ochrony zasobów nieprzemysłowych, a w 4 dodatkach zaznaczono, że zasady te nie uległy zmianie w stosunku do poprzednich opracowań. W pozostałych 20 PZZ (dodatkach) zamieszczano, tak jak w dokumentacji geologicznej (patrz pkt 1.11), ogólne stwierdzenia, często odzwierciedlające podstawowe zasady sztuki górniczej. NIK negatywnie ocenia tę sytuację.

W 12 opracowaniach (10 dodatkach do PZZ³⁶ i 2 PZZ³⁷) zamieszczono zapisy wręcz wskazujące na przewidywane nieracjonalne gospodarowanie zasobami – m.in. *„zasoby nieprzemysłowe, które w przyszłości zostaną odcięte od dróg transportowo – wentylacyjnych, przewiduje się zaliczyć do strat”*; *„dopuszcza się niszczącą podbudowę zasobów nieprzemysłowych i zaliczenie ich do strat”*; *„dopuszcza się odcięcie zasobów nieprzemysłowych”*; *„zasoby nieprzemysłowe w parcelach przyległych do prowadzonej eksploatacji i związanych z nią strat będą rozliczane w stratach”*; *„projektowana eksploatacja odetnie dostęp do zasobów nieprzemysłowych, co skutkować będzie koniecznością ich zaliczenia do strat”* etc. W sumie, w 10 PZZ (dodatkach) przewidywano dokonanie odcięcia zasobów nieprzemysłowych od głównych wyrobisk.

Zapisy te wskazują, że niektóre kopalnie *a priori* zakładają odcięcie części parcel z zasobami nieprzemysłowymi od głównych wyrobisk, a następnie przekwalifikowanie ich do strat. Wprawdzie zasoby te będą nadal fizycznie istnieć, ale dostęp do nich będzie uniemożli-

³⁵ Dodatek nr 5 do PZZ „Marcel”.

³⁶ Dodatek nr 2 do PZZ „Pniówek”; dodatek nr 3 do PZZ „Jas - Mos”; dodatek nr 4 do PZZ „Jas - Mos”; dodatek nr 4 do PZZ „Anna”; dodatek nr 6 do PZZ „Zofiówka”; dodatek nr 7 do PZZ „Zofiówka”; dodatek nr 4 do PZZ „Budryk”; dodatek nr 4 do PZZ „Pokój”; dodatek nr 5 do PZZ „Pokój”; dodatek nr 2 do PZZ „Ziemowit”.

³⁷ PZZ „Bzie – Dębina 2 – Zachód”, PZZ „Byczyna”.

wiony lub bardzo utrudniony. Otoczenie tych złóż prowadzoną eksploatacją i starymi zrobami powoduje ich odcięcie od dróg transportowo – wentylacyjnych. Odcięcie takie praktycznie uniemożliwia eksploatację parcel, m.in. ze względu na wysokie koszty ewentualnego ich osobnego udostępnienia, zakładając, że byłoby to możliwe ze względów górniczo – geologicznych³⁸. Ponadto w przyszłości eksploatacja takich parcel może być prawnie niedopuszczalna, ze względu na sposób zagospodarowania powierzchni ziemi.

Bez zastrzeżeń przyjętych zostało także 7 PZZ (dodatki)³⁹, w których przewidziano możliwość niszczącej podbudowy pokładów z zasobami nieprzemysłowymi (w 3 spośród nich została ona już zaplanowana). Zapisy te nie zostały negatywnie zaopiniowane przez OUG. Może to zachęcać kopalnie do niegospodarnego projektowania wydobywania. Kontrola w spółkach węglowych wykazała, że w 4 PZZ (dodatkach), przyjętych w latach poprzedzających okres objęty kontrolą, również przewidywano niszczącą podbudowę zasobów nieprzemysłowych⁴⁰.

Wskutek stosowania niszczącej podbudowy w okresie objętym kontrolą w Kompanii Węglowej, JSW i PKW zniszczono (uszkodzono) łącznie 9 254 tys. ton zasobów pozabilansowych i bilansowych. Ponadto, w związku z przygotowywaniem dodatku nr 1 do dokumentacji geologicznej złoża „Knurów” w KWK „Knurów”, zaliczono do strat 15 099 tys. ton zasobów geologicznych z powodu ich podebrania (bądź nadebrania).

W ocenie NIK Minister Środowiska działał nierzetelnie nie reagując na zamiary stosowania niszczącej podbudowy i odcinania parcel od dróg dostępu. W obecnym stanie prawnym nie ma bowiem przepisów zezwalających na taki sposób prowadzenie eksploatacji.

Ochronę zasobów nakazują przepisy art. 125 i art. 126 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴¹, zwłaszcza art. 126 ust. 2, które m.in. stanowią, że „*podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża*”. Z przepisów tych wynika, że wszystkie zasoby geologiczne, niezależnie od tego, czy są to zasoby bilansowe czy pozabilansowe, podlegają ochronie. Także art. 126 ust. 1 ustawy wskazuje na potrzebę ochrony zasobów, stanowiąc, że „*Eksplatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastoso-*

³⁸ Uzyskanie dostępu do zasobów otoczonych starymi zrobami jest niebezpieczne i prawie niemożliwe, zwłaszcza ze względu na naruszenie górotworu przez wcześniejszą eksploatację w tym rejonie oraz występowanie poważnych zagrożeń naturalnych (zwłaszcza metanowego i pożarowego) w tych zrobach.

³⁹ Dodatek nr 3 do PZZ „Jas - Mos”; dodatek nr 4 do PZZ „Jas - Mos”; PZZ „Bzie – Dębina 2 – Zachód”; dodatek nr 4 do PZZ „Pokój”; dodatek nr 5 do PZZ „Pokój”; dodatek nr 2 do PZZ „Knurów”; dodatku nr 4 do PZZ „Budryk”.

⁴⁰ Dodatki nr 2 do PZZ „Chwałowice”; PZZ „Dzieńkowice”; PZZ „Bielszowice” oraz PZZ „Bogdanka”, zatwierdzone 10 grudnia 1998 r. przez b. Ministra OŚZNiL.

⁴¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

waniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobywania i zagospodarowania kopaliny”. Pojęcia „gospodarczo uzasadniony sposób eksploatacji” oraz „racjonalne wydobycie kopaliny” nie mogą być rozumiane w skali mikroekonomicznej i w perspektywie krótkoterminowej, lecz w skali makroekonomicznej i w perspektywie długofalowej.

Przepis § 88 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych⁴², ustalając jako regułę wybieranie pokładu wyżej leżącego przed pokładem niżej leżącym, jednocześnie w sposób enumeratywny wskazuje tylko 3 sytuacje, w których można zmienić kolejność eksploatacji pokładów, nie powodując jednak zniszczenia lub uszkodzenia żadnego z nich. Są to: konieczność odprężenia lub odgazowania pokładu, sytuacja, gdy odległość i własności skał między pokładami zabezpieczyły pokład wyżej leżący przed skutkami eksploatacji pokładu leżącego niżej oraz wybieranie pokładu niżej leżącego z zastosowaniem podsadzki. Celem zastosowania podsadzki jest ochrona pokładu nadległego (górnego) przed niszczącą podbudową. Także przepisy punktu 4.1.9.4. załącznika nr 5 do powyższego rozporządzenia, który dotyczy podbierania (podbudowy) pokładów w związku z ich odprężaniem, wyraźnie zabraniają dokonywania niszczącej podbudowy. Wskazuje na to fakt ustalania takiej wysokości wskaźnika podbierania M, przy której możliwa jest eksploatacja pokładu odprężającego (podbierającego) na zawał albo konieczne jest zastosowanie podsadzki hydraulicznej w celu niezniszczenia podkładu odprężanego (podbieranego).

NIK nie podziela poglądu Ministra Środowiska⁴³ o zasadności niszczącej podbudowy pokładów, przewidzianej w niektórych przyjętych bez zastrzeżeń PZZ (dodatkach). Zdaniem Ministra wstrzymanie się z eksploatacją obydwu rodzajów pokładów (podbudowujących i podbudowanych) do czasu, gdy postęp techniczny umożliwi wydobywanie węgla z obydwu, byłoby decyzją niekorzystną dla gospodarki złożem i prowadzącą do likwidacji kopalń wskutek braku zasobów nadających się do eksploatacji. Mogłoby to w dalszej konsekwencji zachwiać bezpieczeństwem energetycznym Polski, w którym węgiel kamienny jest i będzie w przewidywanej przyszłości najważniejszym źródłem energii.

Zdaniem NIK, właśnie niszcząca podbudowa zasobów (także odcinanie dostępu do nich i wybiórcza eksploatacja lepszych zasobów) prowadzi do szybkiego ubytku zasobów, które w przyszłości nadawałyby się do eksploatacji. Niszcząca podbudowa nie tylko nie zapewnia

⁴² Dz. U. z 2002 r. Nr 139, poz. 1169 ze zm.

⁴³ Zawartego w piśmie z dnia 13 stycznia 2010 r.

„maksymalnej ochrony zasobów i racjonalnej nimi gospodarki”, ale zaprzecza racjonalnemu gospodarowaniu nieodnawialnymi zasobami w ujęciu makroekonomicznym i długoterminowym. Argument Ministra Środowiska, że rezygnacja z wydobywania węgla z pokładów podbudowujących i podbudowanych spowodowałaby brak opłacalnych zasobów, może wskazywać na istnienie w kopalniach stosunkowo niewielu niewyeksplantowanych jeszcze i względnie rentownych zasobów. Brak opłacalności wydobywania trudniejszych zasobów ukazuje niewielki bieżący margines rentowności przedsiębiorców górniczych. Zasada długofalowej racjonalności gospodarowania wymaga w takiej sytuacji ograniczenia wydobywania węgla do takich złóż (ich rejonów) i pokładów (części), których opłacalne wybieranie nie dokona się kosztem niszczącej podbudowy i odcinania dostępu do innych, mniej opłacalnych zasobów. Sprawą rzetelnego rachunku ekonomicznego (makro- a nie mikroekonomicznego oraz dług- a nie krótkoterminowego) jest natomiast udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy, a jeśli tak, to ile zakładów górniczych należy ewentualnie zlikwidować i w jakim czasie, aby zrationalizować wydobywanie węgla i gospodarkę jego zasobami w pozostałych kopalniach.

NIK podkreśla, że zgodnie z obowiązującą *Strategią działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015*⁴⁴, celem polityki Państwa w stosunku do sektora górnictwa węgla kamiennego jest racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla znajdującymi się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tak, aby zasoby te służyły kolejnym pokoleniom Polaków. Takie zapisy wykluczają niszczenie przez podbudowę zasobów dla uzyskania doraźnej rentowności.

Nie ma uzasadnienia twierdzenie Ministra Środowiska, że ewentualna likwidacja niektórych kopalń, poprzez spadek produkcji węgla, może zachwiać bezpieczeństwem energetycznym Polski. Zdaniem NIK, bezpieczeństwo dostaw węgla ze źródeł krajowych nie jest tożsame z bezpieczeństwem energetycznym, rozumianym jako zdolność do zaspokojenia krajowego zapotrzebowania na węgiel oraz zagwarantowania stabilnych jego dostaw do odbiorców przy wymaganych parametrach jakościowych⁴⁵. Jak wynika z tej definicji, bezpieczeństwo energetyczne może zapewnić także węgiel nie pochodzący tylko ze złóż krajowych.

W świetle przedstawionych wyżej ustaleń, NIK nie podziela argumentów Ministra Środowiska⁴⁶, że przyjmował on bez zastrzeżeń PZZ (dodatki), ponieważ spełniały one wymagania obowiązującego prawa oraz w sposób wystarczający przedstawiały zasady ochrony zasobów nieprzemysłowych. Minister wskazywał, że PZZ sporządzany jest niejednokrotnie na okres 30-40 lat i w związku z tym trudno jest wymagać, by znalazły się w nim dokładne zapi-

⁴⁴ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

⁴⁵ Polityka energetyczna Polski do 2030 r. Warszawa, 10 listopada 2009r.

⁴⁶ Zawartych w piśmie z dnia 13 stycznia 2010 r.

sy dotyczące ochrony poszczególnych pokładów węgla, gdy stopień rozpoznania złoża odpowiada np. kategorii C₁, charakteryzującej się marginesem błędu do 30%. Jednakże – zdaniem NIK - przedsiębiorca w trakcie prowadzenia eksploatacji zwiększa swoją znajomość budowy geologicznej złoża i w związku z tym ma zdecydowanie większe możliwości określania zasad ochrony złoża w momencie sporządzania dodatku do PZZ.

Minister przyjmował bez zastrzeżeń zarówno PZZ, jak i dodatki do nich, które zostały opracowane także dla złóż charakteryzujących się stosunkowo niskim stopniem rozpoznania. W dodatku nr 2 do PZZ „Ziemowit” podano, że 75,1% zasobów przemysłowych oraz 76,7 % zasobów nieprzemysłowych tego złoża rozpoznano w kategoriach C₁ i C₂. Dane zawarte w PZZ „Dębieńsko 1” wskazują natomiast, że zasoby przemysłowe i nieprzemysłowe tego złoża zostały rozpoznane tylko w kategoriach C₁ i C₂.

W ocenie NIK nieuzasadnione jest stwierdzenie Ministra o braku możliwości określenia szczegółowych zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych w projektach zagospodarowania złoża. Przyjęcie tego punktu widzenia oznaczałoby, że Minister uznaje za niemożliwe przestrzeganie wydanego przez siebie rozporządzenia⁴⁷. W szczególności nietrafna jest, zdaniem NIK, teza o niemożliwości opisanie w PZZ szczegółowych zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych, ze względu na słabe rozpoznanie złóż. Stan rozpoznania złoża podczas wykonywania PZZ powinien być bowiem na tyle duży, aby umożliwić jego sporządzenie zgodnie z przepisami, tym bardziej, że PZZ (dodatki) do nich często obowiązywały (od ich przyjęcia do zmiany) przez okres znacznie krótszy niż podany przez Ministra, nieraz nawet tylko przez 1 – 3 lata⁴⁸. Ponadto, wbrew stwierdzeniom Ministra, pomimo zwiększającego się rozpoznania złoża w trakcie jego eksploatacji, dodatki, pod względem szczegółowości określania zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych, nie były lepiej opracowywane aniżeli projekty zagospodarowania złóż.

Konkludując NIK podkreśla, że konieczna jest racjonalna gospodarka wszystkimi zasobami, w tym pozabilansowymi, polegająca na ich maksymalnej ochronie jako nieodnawialnych zasobów przyrody. Potrzeba ta wynika wprost z definicji tych zasobów, stosowanej przez Ministra Środowiska (są to zasoby złoża lub jego części, którego cechy naturalne lub warunki występowania powodują, iż jego eksploatacja nie jest możliwa obecnie, ale przewiduje się, że będzie możliwa w przyszłości w wyniku postępu technicznego, zmian ogólnogospodarczych, itp.⁴⁹). W przyszłości, nawet bliskiej, może okazać się – ze względu na postęp

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż.

⁴⁸ Dodatek nr 4 do PZZ „Pokój” obowiązywał przez 1 rok, a dodatek nr 6 do PZZ „Zofiówka” przez 1,5 roku.

⁴⁹ Wyjaśnienia Ministra Środowiska zawarte w jego piśmie z dnia 26 listopada 2009 r.

techniczny lub znaczący wzrost cen węgla - że eksploatacja tych zasobów jest możliwa pod względem technicznym i opłacalna. Ochrona zasobów pozabilansowych jest zatem zgodna z długofalowym interesem ekonomicznym przedsiębiorców górniczych, choć nie zawsze odpowiada dążeniom do zachowania bieżącej rentowności spółek węglowych. Nieracjonalne jest więc niszczenie nieodnawialnych zasobów złóż tylko dlatego, że ich aktualny użytkownik obecnie nie jest w stanie ich opłacalnie wyeksploatować. Takie działanie nosi znamiona gospodarki rabunkowej.

2.4. Analiza 25 PZZ i dodatków do nich wykazała, że zaprojektowano w nich stosunkowo niskie wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych⁵⁰, a tym samym wysokie wskaźniki strat⁵¹ (stosunek strat do zasobów operatywnych). Wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych kształtowały się na poziomie od 0,32 (PZZ „Jadwiga 2”) do 0,76 (PZZ „Bogdan-ka”), a średnio wynosiły 0,6. Wskaźniki strat wahały się natomiast od 31,5% do 210,2%, przeciętnie około 70%.

Urzędy górnicze opiniując PZZ (dodatki) oraz zatwierdzając plany ruchu zakładów górniczych (dodatki) w niewielkim stopniu zwracały uwagę na wysokie wskaźniki strat⁵². Przykładowo, Dyrektor OUG w Gliwicach zatwierdził dodatek nr 15 do części szczegółowej planu ruchu KWK „Pokój” na lata 2006-2008, w którym stosunek strat do zasobów przemysłowych dla całej kopalni wynosił 48,5% (oznaczało to, że stosunek strat do zasobów operatywnych wyniósł 94,2%). Organy nadzoru górniczego w trakcie zatwierdzania planów ruchu (dodatki) sprawdzają zgodność zaprojektowanej w nich eksploatacji i strat z zakresem przedstawionym w PZZ (dodatkach). Zdaniem pracowników WUG w przypadku zgodności wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych, niezależnie od ich wysokości, brak jest podstaw do odmówienia zatwierdzenia planu. Przepisy nie określają bowiem dopuszczalnych wielkości strat (normatywów), a jedynym ograniczeniem są wskaźniki określone w PZZ (dodatkach).

Ta procedura powoduje, że akceptowanie przez Ministra Środowiska, a następnie przez organy nadzoru górniczego wysokich strat ma bezpośredni wpływ na faktyczne ich ponoszenie w dużych rozmiarach. W literaturze naukowej⁵³ szacunkowo przyjmuje się, że straty spo-

⁵⁰ Stosunek zasobów operatywnych do przemysłowych.

⁵¹ Stosunek strat do zasobów operatywnych w procentach.

⁵² Obliczanych jako stosunek strat do zasobów przemysłowych.

⁵³ Darski J., Kicki J., Sobczyk E.: *Raport o stanie gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego*. PAN. Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią. Studia, Rozprawy, Monografie nr 58. Kraków 2001; Probiez K., Borówka B.: *Ubytek zasobów węgla kamiennego Górnośląskiego Zagłębia Węglowego w latach 1989 – 2003; niepożądany skutek reform*. Polityka energetyczna. Tom 9, zeszyt specjalny. Kraków 2006. Str. 189; Trzcionka P.: *Wyniki badań przyczyn i wielkości strat w zasobach węgla kamiennego*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Górnictwo, z. 87, Gliwice 1977, str. 147 – 156;

wodowane eksploatacją złoża wynoszą zazwyczaj około 30% rocznego wydobycia węgla. Wyniki kontroli w Kompanii Węglowej SA wykazały, że we wszystkich jej złożach straty w zasobach przemysłowych w 2007 r. wynosiły przeciętnie blisko 61% rocznego wydobycia, a w 2008 r. ponad 53 %. Miały także miejsce przypadki, gdy straty przekraczały 100 % rocznego wydobycia z tych złóż (np. złożo „Piekary” – 190,4%, „Anna” - 109,1%, „Piaś” - 108,4 %).

W ocenie NIK, główną przyczyną tolerowania wysokich strat i niedostatecznej ochrony złóż jest systemowa troska o stworzenie odpowiednich warunków do osiągnięcia przez podmioty górnicze choćby minimalnej bieżącej rentowności, nawet kosztem niskiego wykorzystania zasobów. Spowodowane jest ono jednoczesnym występowaniem czterech czynników (trudne warunki geologiczne – górnicze złóż węgla kamiennego i występowanie w nich poważnych zagrożeń naturalnych; długotrwałe kontynuowanie wydobycia węgla, pomimo niekorzystnych uwarunkowań; duży stopień zurbanizowania terenów, na których znajdują się złoża węgla oraz konieczność prowadzenia rentownej działalności gospodarczej). Powyższe czynniki doprowadzały do braku eksploatacji znacznych zasobów, zarówno z przyczyn technicznych i ekonomicznych, jak i ze względu na bezpieczeństwo pracy oraz konieczność ochrony powierzchni.

Znaczącą przyczyną powstawania strat złożowych było powszechne stosowanie ścianowego systemu eksploatacji. System ten, pomimo wysokiej wydajności i koncentracji produkcji, obniżenia kosztów eksploatacji oraz zapewnienia znacznego bezpieczeństwa pracy, generuje wysokie straty w zasobach, związane z formowaniem ściany wydobywczej o odpowiedniej powierzchni i kształcie geometrycznym (zbliżonym do prostokąta)⁵⁴. Trudne warunki geologiczne – górnicze dodatkowo powodują, że znaczna część parcel w ogóle nie może być eksploatowana systemem ścianowym i jest zaliczana do strat. Straty mogłyby być znacząco niższe, gdyby, obok systemu ścianowego, zastosowano uzupełniające go także inne systemy eksploatacji, pozwalające zwłaszcza na wybieranie tzw. resztówek oraz parcel zbyt małych do utworzenia z nich opłacalnych ścian wydobywczych.

Ponadto, w minimalnym stopniu eksploatowane są zasoby znajdujące się w pokładach cienkich⁵⁵ (o grubości 1 m – 1,5 m), aczkolwiek stanowią one aż 36 % zasobów bilansowych wszystkich czynnych kopalń. Zasoby te z reguły nie są kwalifikowane przez kopalnie do

⁵⁴ Powstałe wówczas tzw. resztówki (pozostałości parcel po nadaniu im geometrycznego kształtu ścian) kwalifikowane są do strat, podobnie jak małe i nieregularne parcele, których wybieranie systemem ścianowym jest nieopłacalne.

⁵⁵ W 2006 r. węgiel pozyskany z eksploatacji cienkich pokładów stanowił zaledwie 4 % całkowitego jego wydobycia.

przemysłowych. Wszystkie te okoliczności prowadzą łącznie do szybkiego zmniejszania się wielkości zaewidencjonowanych zasobów, w tym przemysłowych⁵⁶ i operatywnych (zmniejszenia znacznie większego niż wynikającego z rozmiarów eksploatacji). Prowadzi to do skrócenia żywotności kopalń, czyli zmniejszenia wystarczalności zasobów operatywnych⁵⁷.

W literaturze naukowej⁵⁸ wskazuje się, że w latach 1989-2007 nastąpił wyjątkowo szybki spadek wielkości zasobów geologicznych, w tym bilansowych. Dane zawarte w *Bilansach zasobów kopalin* wskazują, że w okresie tym zasoby geologiczne w Górnśląskim Zagłębiu Węglowym obniżyły się o prawie 24 mld ton (z ponad 75 mld ton do ponad 51 mld ton), bilansowe również o prawie 24 mld ton (z niespełna 58 mld ton do prawie 34 mld ton), a przemysłowe o bez mała 13 mld ton (z prawie 17 mld ton do niespełna 4 mld ton). Wydobycie węgla w tym czasie wyniosło natomiast zaledwie nieco ponad 2 mld ton. Oznaczało to, że wydobyciu jednej tony węgla odpowiadał ubytek 11 ton zasobów geologicznych, 9,13 ton bilansowych oraz 5,64 ton przemysłowych⁵⁹.

2.5. Przepis § 2 ust. 2 pkt 8 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* stanowi m.in., że w części opisowej PZZ należy określić kryteria klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych. W § 3 postanowiono natomiast, że zmiany wprowadzane do projektu zagospodarowania złoża w formie dodatku do niego powinny spełniać wymagania przewidziane dla projektu zagospodarowania złoża. W tym zakresie nie stwierdzono naruszeń prawa. W 20 projektach zagospodarowania złóż i dodatkach do nich podano kryteria klasyfikacji zasobów do przemysłowych lub nieprzemysłowych, natomiast w 4 dodatkach ograniczono się do stwierdzenia, że są one takie same, jak we wcześniejszych opracowaniach⁶⁰.

NIK zwraca jednak uwagę, że w 9 PZZ (dodatkach) powyższe kryteria kwalifikacji określono w sposób opisowy i bardzo ogólny, z reguły bez podania mierników ilościowych

⁵⁶ Podział zasobów bilansowych na przemysłowe i nieprzemysłowe nie jest w pełni jednoznaczny i obiektywny oraz w dużym stopniu stanowi funkcję sytuacji rynkowej. Nie ma bowiem obiektywnych, jednakowych dla wszystkich przedsiębiorców górniczych kryteriów kwalifikowania zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych. Powyższe kryteria są samodzielnie ustalane przez przedsiębiorców i mają im zapewnić bieżącą opłacalną eksploatację węgla. Zmiana sytuacji rynkowej wpływa odpowiednio na zmianę wielkości wydobycia oraz zwiększenie bądź zmniejszenie zasobów przemysłowych (i operatywnych) poprzez przeklasyfikowanie zasobów, zwłaszcza z nieprzemysłowych do przemysłowych lub odwrotnie.

⁵⁷ Jest to stosunek wielkości zasobów operatywnych do rocznego wydobycia.

⁵⁸ K. Probiez *Ochrona zasobów kopalin w Polsce doby gospodarki wolnorynkowej*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej. Gliwice 2010, str. 15 – 17.

⁵⁹ W świetle poczynionych uwag o czynnikach zniekształcających dane zawarte w *Bilansach* (głównie zmniejszających wielkość zasobów przemysłowych), przedstawiony w spadek zasobów w rzeczywistości jest niższy, w szczególności w przypadku zasobów przemysłowych, aczkolwiek nadal znacząco wysoki.

⁶⁰ Powyższe kryteria nie uległy zmianie w dodatku nr 6 do PZZ „Zofiówka”, dodatku nr 7 do PZZ „Zofiówka”, dodatku nr 3 do PZZ „Wesoła”, dodatku nr 4 do PZZ „Jas-Mos”.

(stosunkowo często podawano tylko wymaganą miąższość pokładu). Używano nieścisłych określeń, takich jak: „zasoby w małych parcelach”; „niekorzystne parametry jakościowe”; „niska kaloryczność”; „zanieczyszczenia”; „niekorzystne warunki geologiczno – górnicze”, „mała i zmienna grubość pokładów”, etc. Przykładem w tym zakresie może być dodatek nr 3 do PZZ „Kazimierz-Juliusz”. Zawarto w nim m.in. takie określenia, jak: „w miarę stała grubość pokładu”, „niska zawartość popiołu i siarki” oraz „wysoka wartość opałowa węgla”. Także w PZZ „Bzie – Dębina 2 – Zachód” ogólnie ustalono, że do zasobów przemysłowych zalicza się zasoby bilansowe, które z punktu widzenia geologiczno-górniczego i ekonomicznego spełniają optymalne warunki wykorzystania, zgodnie z przyjętą koncepcją zagospodarowania złoża, co faktycznie nie stanowi żadnego szczegółowego kryterium.

W ocenie NIK celowe byłoby, aby w każdym PZZ (dodatku) określone zostały, w formie skwantyfikowanej i sprecyzowanej, kryteria kwalifikacji zasobów do przemysłowych, dotyczące co najmniej następujących wielkości: minimalnej wartości opałowej węgla, maksymalnej zawartości siarki, maksymalnej zawartości popiołu, maksymalnej miąższości przerostów skał płonnych w pokładzie, minimalnych parametrów eksploatowanych parcel (powierzchnia i wielkość zasobów), maksymalnej wielkości zrzutów uskoków w stosunku do miąższości pokładu (np. parcele z uskokami o zrzutach nieprzekraczających 100% lub 50% miąższości pokładu kwalifikuje się do zasobów przemysłowych), maksymalnych stopni, kategorii, grup i klas zagrożeń naturalnych (np. II stopień zagrożenia tąpnięciami). Brak takich skwantyfikowanych kryteriów umożliwia dowolność w zaliczaniu zasobów do przemysłowych lub nieprzemysłowych, a tym samym dowolność w gospodarowaniu złożem.

W 17 PZZ (dodatkach) określono kryterium minimalnej miąższości pokładów dla zasobów przemysłowych. Wynosiło ono od 1,2 m do 1,6 m, w tym, w przypadku 9 opracowań ustalono je na poziomie minimum 1,5 m, a jednego – 1,6 m. Tak więc w tych 10 złożach pokłady cienkie (1 m - 1,5 m) nie były zaliczane do zasobów przemysłowych. W niektórych spółkach wynikało to z uregulowań wewnętrznych. Zgodnie z *Instrukcją w sprawie zasad kwalifikacji zasobów węgla kamiennego do zasobów przemysłowych, nieprzemysłowych lub strat*⁶¹, jednym z kryteriów zaliczenia zasobów bilansowych do przemysłowych w kopalniach Kompanii Węglowej SA jest minimalna średnia miąższość w wysokości 1,5 m. Eksploatacja pokładów o miąższości niższej wymaga zgody Zarządu Kompanii (w 2009 r. zgodę taką otrzymały dwie kopalnie).

W 8 PZZ (dodatkach) jako kryterium kwalifikowania zasobów do przemysłowych bezpośrednio wymieniono czynnik ekonomiczny (opłacalność eksploatacji węgla). W 4 spośród

⁶¹ Została ona wprowadzona Zarządzeniem nr ZP/12/2007 Prezesa Zarządu KW S.A. z dnia 21 lutego 2007 r.

nich powołano się na zasadę, że całkowity (przewidywany) przychód z eksploatacji złoża musi być większy od całkowitych kosztów pozyskania tej kopaliny. Czynniki rentowności eksploatacji miały istotne znaczenie w kryteriach zaliczania zasobów bilansowych do przemysłowych, nawet jeżeli nie były wymieniane wprost. W celu zapewnienia opłacalności nie kwalifikowano do zasobów przemysłowych części złóż o małej i zmiennej miąższości, odosobnionych, charakteryzujących się niewielkimi zasobami i nieregularnym kształtem (nieopłacalnych dla eksploatacji systemem ścianowym), odznaczających się dużymi zagrożeniami naturalnymi, zalegających w niekorzystnych warunkach geologiczno – górniczych (występowanie szczególnie uskoków i zaburzeń sedymentacyjnych), posiadających gorsze parametry jakościowe węgla, odciętych od wyrobisk transportowo – wentylacyjnych, zawierających duże przerosty skały płonnej. Eksploatacja tych części parcel wprawdzie byłaby często możliwa ze względów technicznych, jednakże nieopłacalna.

W ocenie NIK, uwzględnienie w tak dużym stopniu rentowności w kryteriach zaliczania zasobów do przemysłowych jest wprawdzie celowe z punktu widzenia przedsiębiorcy, jednakże negatywnie wpływa na stopień ochrony zasobów, w tym zachowania do nich dostępu. Spośród 20 projektów zagospodarowania złóż (dodatków), w których ustalono kryteria klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych, w 4 przypadkach⁶² do zasobów przemysłowych nie zostały zaliczone parcele, które były odcięte od dróg transportowo – wentylacyjnych (w tym przez stare zroby i zasoby pozabilansowe). Wskazuje to na ciągłe odcinanie dostępu do mniej opłacalnych parcel i akceptowanie tego faktu przez Ministra Środowiska.

2.6. W dokumentach górniczych, w tym w akceptowanych przez Ministra Środowiska, powszechnie stosowany był podział zasobów pozabilansowych węgla kamiennego na grupę A i B. Podział ten nie ma jednak podstawy prawnej. W § 1 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* zostały wymienione zasoby pozabilansowe, ale bez ich podziału na grupę A i B. Konsekwentnie bez podstawy prawnej Minister Środowiska kwalifikował do grupy A zasoby, których miąższość wynosiła od 0,6 m do 0,99 m. Do grupy B zaliczano natomiast zasoby o miąższości wynoszącej 1 – 1,2 m. Z załącznika do obowiązującego *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie kryteriów*

⁶² Dodatek nr 4 do PZZ „Budryk”, dodatek nr 3 do PZZ „Kazimierz – Juliusz”, dodatek nr 5 do PZZ „Staszic”, dodatek nr 2 do PZZ „Knurów”.

*bilansowości złóż kopalin*⁶³ jednoznacznie wynika, że minimalna miąższość zasobów bilansowych wynosi 1 m, a zasobów pozabilansowych 0,6 m.

Minister w złożonych wyjaśnieniach⁶⁴ powołał się na nieaktualną podstawę prawną, to jest na „*przepisy odnośnie klasyfikacji zasobów wprowadzone jeszcze przez Ministra Górnictwa i Energetyki w 1971 r.*”⁶⁵. Zdaniem Ministra klasyfikacja zasobów pozabilansowych na dwie grupy nie jest stosowana od 2000 r. Funkcjonuje ona jeszcze w starszych dokumentacjach i w konsekwencji w operatach ewidencyjnych zasobów. Jest jednak systematycznie usuwana przy kolejnych aktualizacjach dokumentacji geologicznych.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że klasyfikację tę stosuje się nadal. W latach 2007 – 2009 (III kwartał) w 7 dodatkach do dokumentacji geologicznych został uwzględniony podział zasobów pozabilansowych na grupę A i B. W tym samym czasie powyższą klasyfikację zastosowano w poszczególnych wydaniach *Bilansu zasobów...* oraz corocznych sprawozdaniach statystycznych OŚ – 21 i OŚ – 22, a także w większości operatów ewidencyjnych zasobów.

2.7. Przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż nie wymagają przedstawienia w PZZ (dodatkach) rozliczenia różnic w wysokości zasobów bilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych w stosunku do stanów z poprzednich opracowań. Konsekwentnie, w 12 PZZ i dodatkach do nich (spośród 25 skontrolowanych) nie rozliczono tych różnic ani nawet nie zamieszczono porównania tych zasobów. W pozostałych 13 PZZ (dodatkach) dokonano rozliczenia częściowego, albo porównano ze sobą te zasoby. W konsekwencji tej praktyki brak jest możliwości określenia skwantyfikowanych przyczyn zmian w zasobach, co utrudnia analizę dynamiki ich stanu. Nie sprzyja to więc ochronie zasobów. Występujące różnice są niekiedy znaczne. Zasoby bilansowe sklasyfikowane (suma zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych) ujęte w 18 zbadanych dodatkach do PZZ wynosiły prawie ok. 2,8 mld ton, co w porównaniu do niewiele ponad 6 mld ton zasobów bilansowych zawartych w poprzednich dodatkach do PZZ, oznaczało ich zmniejszenie o ok. 3,2 mld ton. Minister Środowiska stwierdził⁶⁶ m.in., że przedsiębiorcy górniczy na bieżąco prowadzą ewidencję zasobów, a rozliczanie różnic następuje corocznie w operatach ewidencyjnych zasobów.

⁶³ Dz. U. Nr 116, poz. 978 ze zm.

⁶⁴ Zawartych w piśmie z dnia 13 stycznia 2010 r.

⁶⁵ Zarządzenie nr 18 Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 2 kwietnia 1971 r. w sprawie wprowadzenia kryteriów bilansowości dla złóż węgla kamiennego.

⁶⁶ Pismo z dnia 3 grudnia 2009 r.

W ocenie NIK celowe byłoby dokonywanie pełnego i dokładnego (skwantyfikowanego) rozliczania różnic w wysokości zasobów bilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych w PZZ (dodatki), niezależnie od bieżącego prowadzenia ewidencji zasobów przez przedsiębiorców górniczych. Nie są to bowiem identyczne działania. Projekty zagospodarowania złóż (dodatki) są opracowane nieraz na dłuższy okres czasu i dlatego powinny zawierać dokładne rozliczenie różnic w wysokości zasobów. Pozwoliłoby to na ocenę racjonalności (oszczędności) gospodarowania tymi zasobami, w tym ich ochrony. Samo przedstawienie różnic w wysokości zasobów jest informacją niewystarczającą. Dlatego NIK za celowe uznaje dokonywanie rozliczeń, na zasadach analogicznych jak w przypadku zmian w dokumentacji geologicznej.

3. W kontrolowanym okresie Minister Środowiska, jako właściwy organ koncesyjny, na podstawie przepisu art. 72 ust. 4 *ustawy Pgg*⁶⁷ wydał 25 decyzji, wyrażających zgodę na dokonanie przez przedsiębiorców przeklasyfikowań zasobów węgla kamiennego. W jednej z tych decyzji odmówiono⁶⁸ zgody na dokonanie części wnioskowanych przeklasyfikowań. Działania te niejednokrotnie były niecelowe z punktu ochrony zasobów węgla kamiennego, a niekiedy także naruszały obowiązujące w tym zakresie przepisy.

3.1. Od wpływu wniosku przedsiębiorcy górniczego do wydania decyzji upływały nawet 72 dni⁶⁹ (średnio 30 dni). W przypadku 10 wniosków przekroczony został obligatoryjny termin 30 dni⁷⁰ (opóźnienie od 7 do 42 dni).

Dyrektor DGiKG jako podstawową przyczynę wskazała⁷¹ fakt, że nie zawsze mapy, stanowiące załączniki do powyższych wniosków, były na tyle czytelne i przejrzyste, by na ich podstawie można było podjąć decyzję. Wnioskodawcy byli informowani telefonicznie o potrzebie poprawy map oraz przesyłali drogą pocztową poprawione ich wersje. Dodatkową przyczyną były ograniczenia kadrowe. Wydział Kopalni Energetycznych, obejmujący zakresem zadań udzielanie koncesji i gospodarkę złożami węgla kamiennego, liczył łącznie 6 osób, w tym dwie zajmujące się tymi złożami. Wydział ten nadzoruje natomiast spełnianie warun-

⁶⁷ Zgodnie z tym przepisem, uzyskanie zgody Ministra Środowiska było wymagane przy przeklasyfikowaniu zasobów węgla kamiennego wówczas, gdy zmiany przekraczały 50% rocznego wydobycia ze złoża w okresie sprawozdawczym.

⁶⁸ Wniosek Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. dotyczył m.in. przeklasyfikowania zasobów pozabilansowych do strat, do czego nie dawał podstawy prawnej art. 72 ust. 2 *Pgg*.

⁶⁹ KWK „Staszic” jako Oddział Katowickiego Holdingu Węglowego czekała tylko jeden dzień na uzyskanie zgody Ministra na przeklasyfikowanie 23 397 tys. ton zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych.

⁷⁰ Stanowi o tym artykuł 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁷¹ W piśmie z dnia 2 października 2009 r.

ków określonych w ponad 500 udzielonych przez Ministra Środowiska koncesjach na wszystkie kopaliny, w tym ponad 80 na węgiel kamienny i metan.

NIK zwraca uwagę, że otrzymanie trudnych do odczytania map geologiczno - górniczych⁷² kwalifikowało się do wezwania wnioskodawców do usunięcia braków w terminie 7 dni (art. 64 ust. 2 *Kpa*), co usprawniłoby postępowanie, spełniając jednocześnie funkcję prewencyjną, dyscyplinując wnioskodawców do składania kompletnych wniosków (z czytelnymi mapami).

3.2. W okresie objętym kontrolą za zgodą Ministra Środowiska przeklasyfikowano łącznie 119,1 mln ton zasobów. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do decyzji o przeklasyfikowaniu (z zasobów nieprzemysłowych do przemysłowych, strat do zasobów przemysłowych oraz zasobów pozabilansowych do bilansowych) niespełna 29,3 mln ton (24,6%), uznając te decyzje za celowe i gospodarne, ze względu na stworzenie możliwości pełniejszego wykorzystania zasobów. Przeklasyfikowanie pozostałych prawie 89,9 mln ton (75,4%) w zasadzie oznaczało natomiast rezygnację z eksploatacji tych zasobów. Kierunek zmian był w tych przypadkach odwrotny (z zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych oraz zasobów nieprzemysłowych do strat).

Zgody na przeklasyfikowanie zasobów nieprzemysłowych do przemysłowych oraz strat do zasobów przemysłowych uzasadniane były m.in. likwidacją filarów ochronnych lub zaplanowaniem eksploatacji w ich obrębie, zmianą koncepcji eksploatacji zasobów, lepszym rozpoznaniem złoża, możliwością opłacalnego zagospodarowania zasobów, w związku ze wzrostem cen węgla, etc.

Przeklasyfikowania odwrotne motywowano takimi czynnikami, jak: nieregularny kształt parcel zasobowych i ich niewielka powierzchnia, uniemożliwiający ich ekonomicznie uzasadnioną eksploatację, konieczność ochrony obiektów powierzchniowych i podziemnych, mała i zmienna miąższość pokładów, podbudowa niszcząca pokład wyżej zalegającego, istnienie zagrożeń naturalnych (pożary, tąpnięcia, metan) etc. Udzielano także zgody na przeklasyfikowanie zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych oraz nieprzemysłowych do strat z powodu zalegania ich w parcelach odciętych od dróg transportowo – wentylacyjnych. Powyższe oznaczało akceptowanie przez Ministra Środowiska działań przedsiębiorców zarówno niezgodnych ze sztuką górniczą, jak i sprzecznych z ochroną zasobów.

Minister Środowiska udzielając zgody na przeklasyfikowanie zasobów nie zawsze należycie uwzględniał potrzebę ich ochrony przed niszczącą podbudową. M.in. trzykrotnie

⁷² Na zdarzające się przypadki załączania do ww. wniosków nieczytelnych map geologiczno-górniczych wskazał Naczelnik Wydziału Kopalin Energetycznych w protokole przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 grudnia 2009 r.

w okresie objętym kontrolą Minister wyraził zgodę na przeklasyfikowanie ponad 2 mln ton zasobów nieprzemysłowych do strat z powodu dokonania przez Południowy Koncern Węglowy niszczącej podbudowy pokładu 301, przez bardziej opłacalną eksploatację pokładu 302. Zniszczenie struktury pokładu 301 przewidywał już przyjęty bez zastrzeżeń przez Ministra PZZ „Dzieńkowice”, aczkolwiek przepisy przywołanego już *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r.* (patrz pkt 2.3) nakazują w takiej sytuacji zastosowanie podsadzki hydraulicznej.

W KHW SA (KWK „Mysłowice – Wesola”) stwierdzono natomiast, że w ciągu 15 miesięcy Minister Środowiska trzykrotnie pozwolił na przeklasyfikowanie tych samych parcel (nr 151, 152 i 153 w pokładzie 501 w złożu „Mysłowice”) - ostatecznie do strat⁷³. W ocenie NIK, przeklasyfikowanie do strat prawie 3 mln ton zasobów znajdujących się w tych trzech parcelach było niezasadne i w konsekwencji pozbawiło je ochrony przed zniszczeniem z powodu podebrania. Uzasadnienie wniosku Zarządu Spółki do Ministra było ogólne i nie odzwierciedlało rzetelnie stanu faktycznego. Główny argument braku ekonomicznego uzasadnienia eksploatacji pokładu 501 z powodu występowania w nim zaburzeń geologicznych, znany był Zarządowi już w 2006 r. Wykonane w czerwcu 2007 r. otwory badawcze z pokładu 510, ujawniły rejon kolejnych zaburzeń geologicznych tego pokładu, ale ograniczyły jedynie wybieg jednej z trzech projektowanych do eksploatacji ścian (z około 650 m do 450 m). Nie było jednak uzasadnienia dla zaniechania eksploatacji pozostałej części tej ściany oraz kolejnych dwóch ścian. Zawarty we wniosku rzeczywisty argument o występowaniu zagrożeń naturalnych, nie mógł być decydującym, gdyż projekt eksploatacji powyższej części pokładu uzyskał w 2006 r. pozytywną opinię Komisji ds. Tapań w Zakładach Górniczych Wydobywających Węgiel Kamienny przy WUG. Istotny jest także fakt, iż inna kopalnia (KWK „Wesola”) od 1998 r. prowadziła eksploatację pokładu 510 (zalegającego poniżej pokładu 501) w sposób niepowodujący zniszczenia pokładu 501 w części, w której znajdowały się te 3 parcele. Brano więc pod uwagę możliwość wydobywania z nich węgla. Spośród 3 mln ton węgla przeklasyfikowanych do strat w powyższych parcelach, prawie 1,3 mln ton stanowiły zasoby operatywne. Ich wartość w cenach z 2007 r. wynosiła ponad 245 mln zł, a w cenach z 2009 r. – 372 mln zł.

NIK nie podziela poglądu Ministra Środowiska⁷⁴, stanowiącego powtórzenie stanowiska Zarządu KHW SA w tej kwestii, że utrzymywanie tych parcel w bazie zasobowej kopalni,

⁷³ W dniu 25 kwietnia 2006 r. Minister wyraził zgodę na przeklasyfikowanie zasobów nieprzemysłowych w nich zalegających do przemysłowych, następnie 13 czerwca 2007 r. zgodził się na ich zaliczenie z powrotem do nieprzemysłowych, a już 3 sierpnia 2007 r. – do strat.

⁷⁴ Zawartego w wyjaśnieniach Ministra dla kontrolera NIK w KHW SA (KWK „Mysłowice-Wesola”).

jako zasobów nieprzemysłowych, sztucznie zawyżałoby wielkość tych zasobów oraz uniemożliwiłoby eksploatację niżej położonego pokładu 510. Z wyjaśnień wynika, że Minister uważał także, że przekwalifikowanie tych zasobów do strat zwolni Spółkę z obowiązku ich ochrony. Stanowisko Ministra oznacza faktyczne pozwolenie nawet na fizyczne zniszczenie zasobów parcel wskutek eksploatacji niżej położonego pokładu 510 bez stosowania wymaganej w takich sytuacjach kosztownej podsadzki hydraulicznej (wskaźnik podbierania M wynosi od 1,9 do 4,2).

Niekonsekwentna była argumentacja Ministra uzasadniająca przeklasyfikowania zasobów tych parcel. W dniu 25 kwietnia 2006 r. Minister wyraził zgodę na przeklasyfikowanie zasobów z nieprzemysłowych do przemysłowych, uzasadniając to możliwością ich ekonomicznego zagospodarowania. W dniu 3 sierpnia 2007 r., pomimo iż od podjęcia pierwszej decyzji nie wystąpiły żadne nowe, znaczące okoliczności w tej sprawie Minister zgodził się natomiast na ich zaliczenie do strat. Motywacją były argumenty praktycznie wykluczające opłacalną eksploatację tych zasobów (m.in. zmienna miąższość pokładu, nieregularny kształt parceli, peryferyjne położenie w sąsiedztwie starych zrobów, zaburzenia tektoniczne etc).

NIK nie podziela w pełni stwierdzenia Ministra, że przekwalifikowanie zasobów nieprzemysłowych do strat nie powoduje fizycznego ubytku ich ilości, lecz jedynie zmianę informacji na temat stopnia ich rozpoznania oraz możliwości zagospodarowania, a ich eksploatacja będzie możliwa po wcześniejszym przeklasyfikowaniu ich do zasobów przemysłowych. Aczkolwiek zasoby te, po przeklasyfikowaniu, faktycznie nadal pozostają w złożu, to nie zawsze będzie możliwa ich eksploatacja. Mogą uniemożliwić ją takie sytuacje, jak np.: objęcie zasobów niszczącą podbudową, odcięcie do nich dostępu, zbyt wysokie koszty osobnego ich udostępnienia (w przypadku peryferyjnego położenia), pojawienie się zagrożeń związanych z ich urabianiem z powodu osłabienia górotworu wcześniejszą eksploatacją czy wystąpienie niezgodności z regułami sztuki górniczej (np. z czystym wybieraniem pokładów).

W świetle powyższych ustaleń kontroli trudno jest zaakceptować stwierdzenie Ministra Środowiska, że przeklasyfikowania zasobów dokonane za jego zgodą „były w pełni uzasadnione merytorycznie”⁷⁵. Często bowiem wynikający z tych decyzji zakres ochrony zasobów uzależniony był od potrzeby uzyskania przez kopalnie doraźnej rentowności.

3.3. Przedsiębiorcy górniczy również samodzielnie dokonywali przeklasyfikowań zasobów w sytuacji, gdy zgoda Ministra nie była wymagana przepisami art. 72 ust. 4 Pgg⁷⁶. Minister

⁷⁵ Zawartego w wyjaśnieniach z dnia 26 listopada.

⁷⁶ Gdy zmiany w zasobach nie przekraczały 50 % rocznego wydobycia w okresie sprawozdawczym.

Środowiska nie miał informacji o łącznej skali takich zmian. Na podstawie analizy operatów ewidencyjnych NIK obliczyła, że w latach 2007–2008, w 70 przypadkach⁷⁷ przeklasyfikowano łącznie ponad 24,3 mln ton zasobów. Uzasadnienia tych przeklasyfikowań były generalnie tożsame z tymi, których dokonywano za zgodą Ministra (m.in. odcięcie zasobów od wyrobisk transportowo – wentylacyjnych, niszcząca podbudowa pokładów). Z tej ostatniej przyczyny w okresie objętym kontrolą przedsiębiorcy samodzielnie przeklasyfikowali 736,8 tys. ton zasobów nieprzemysłowych do strat⁷⁸.

Stwierdzono 8 przypadków - niezgodnego z art. 72 ust. 4 *Pgg* - przeklasyfikowania zasobów bez występowania o zgodę do Ministra Środowiska. Przypadki te miały miejsce w sytuacji, gdy wcześniej, w tym samym roku przedsiębiorcy uzyskali zgodę na inne przeklasyfikowania, przekraczające 50% rocznego wydobycia z danego złoża. Ogółem spółki węglowe przeklasyfikowały w ten sposób zasoby w ilości ponad 2 mln ton. Dyrektor DGiKG, uznała⁷⁹ to działanie przedsiębiorców za właściwe i stwierdziła, że wydawanie decyzji przez Ministra Środowiska w każdym pojedynczym przypadku byłoby *działaniem nieracjonalnym, biurokratycznym i utrudniającym prowadzenie właściwej gospodarki złożem*. NIK – dostrzegając racjonalność przytoczonej argumentacji – stwierdza jednak, że niedopuszczalne jest jej praktyczne stosowanie bez uprzedniej zmiany obowiązującego w tym zakresie prawa. W przeciwnym przypadku podważony zostaje sens ustanawiania regulacji zasad gospodarki złożami.

3.4. Niecelowe i niezgodne z obowiązującymi przepisami było przeklasyfikowywanie przez Ministra Środowiska do zasobów pozabilansowych⁸⁰ zasobów bilansowych zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń oraz usunięcie z ewidencji zasobów pozabilansowych tych kopalń. Decyzje takie podejmowano do 2005 r.

Kryteria bilansowości złóż (kryteria ich ujmowania w bilansie zasobów), określone są w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalni*⁸¹. Dotyczą one złóż znajdujących się we wszystkich kopalniach, zarówno czynnych jak i zlikwidowanych. Zatem likwidacja kopalni - w świetle powyższego rozporządzenia – nie uprawnia do automatycznego kwalifikowania ich zasobów bilansowych do pozabilansowych oraz usunięcia z ewidencji dotychczasowych zasobów pozabilansowych. Niezależnie od powyższego praktyka taka jest niecelowa, na co wskazują przypadki ponow-

⁷⁷ Przeklasyfikowaniami objęto w 2007 r. 36 złóż, a w 2008 r. 34 spośród 46 złóż.

⁷⁸ Dotyczy to złóż „Chwałowice” i „Bielszowice”, eksploatowanych przez KW SA.

⁷⁹ W piśmie z dnia 17 grudnia 2009 r.

⁸⁰ Od tej zasady zastosowano wyjątki w odniesieniu do kilku zlikwidowanych kopalń.

⁸¹ Dz. U Nr 153, poz. 1774 ze zm.

nego przeklasyfikowywania do bilansowych zasobów zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń, dla których opracowywane są dokumentacje geologiczne i PZZ. Ponadto spółka „Siltech” od lat eksploatuje rentownie resztki zasobów znajdujących się w złożach zlikwidowanych kopalń.

W złożonych wyjaśnieniach⁸² Minister przyznał, że przekwalifikowania, o których mowa, nie zostały objęte regulacjami prawnymi, lecz *„wynikały z przyjętego podejścia, stosowanej praktyki oraz prowadzonej restrukturyzacji sektora”*. Jego zdaniem przeklasyfikowania i skreślenia są jedynie działaniami administracyjnymi, ponieważ zasoby, jakkolwiek nazwane, nadal pozostają w złożu i w razie potrzeby można do nich wrócić.

W ocenie NIK pogląd ten nie jest trafny. Przedsiębiorcy górniczy prezentują bowiem pogląd, że prawny wymóg ochrony dotyczy tylko zasobów bilansowych (przemysłowych i nieprzemysłowych) i w związku z tym w stosunku do zasobów pozabilansowych można stosować niszczącą podbudowę oraz odcinać dostęp do wyrobisk transportowo – wentylacyjnych⁸³. W praktyce więc zasoby pozabilansowe są w minimalnym stopniu objęte ochroną. W przypadku zlikwidowanych kopalń może to oznaczać dokonanie takiej zabudowy powierzchni ziemi znajdującej się nad nimi, że uniemożliwi ona ich eksploatację w przyszłości. Żadnej natomiast ochronie nie podlegają faktyczne zasoby pozabilansowe znajdujące się w zlikwidowanych kopalniach, gdyż po ich zamknięciu zostały usunięte z ewidencji, czyli formalnie (ewidencyjnie) nie istnieją.

Powyższe przeklasyfikowania zasobów zlikwidowanych kopalń powodują również zafałszowanie danych zawartych w *Bilansach zasobów* (patrz pkt 1.8). Wykazywane tam zasoby pozabilansowe są – z punktu widzenia prawa - zasobami bilansowymi, co powoduje zaniżanie ich wysokości, a zawyżanie zasobów pozabilansowych. Ponadto skreślenie zasobów pozabilansowych z ewidencji oznacza zmniejszenie wykazywanej ich sumy.

3.5. W dwóch operatach ewidencyjnych złoża „Śląsk” (za 2007 r. i 2008 r.), eksploatowanego przez KWK „Wujek”, znajdującą się w strukturach KHW SA., nie uwzględniono około 20,4 mln ton zasobów bilansowych i 714 tys. ton zasobów pozabilansowych. Powyższe zasoby zalegały na terenie obszaru górniczego KWK „Halemba-Wirek”, należącej do KW SA, ale w granicach złoża „Śląsk” i były ujęte w jego dokumentacji geologicznej. Jednakże Katowicki Holding nie poinformował Kompanii o nieuwjęciu tych zasobów w operatach i sprawozdaniach statystycznych (OŚ – 21 i OŚ – 22) dotyczących tego złoża, co oznaczało niewyka-

⁸² W piśmie z dnia 13 stycznia 2010 r.

⁸³ W zastrzeżeniach do wystąpień pokontrolnych zarządy Kompanii Węglowej SA. i Południowego Koncernu Węglowego SA uznali, że nie ma obowiązku ochrony zasobów pozabilansowych. Na podobnym stanowisku stał Zarząd KHW SA.

zywanie tych zasobów przez obie kopalnie. Przyczyną nieprawidłowości było sporządzenie operatów na podstawie dodatku nr 4 do PZZ „Śląsk”, opracowanego wyłącznie dla obszaru górniczego KWK „Wujek”. Stanowiło to naruszenie art. 72 ust. 1 *Pgg*, zgodnie z którym zasoby, o których mowa, jako ujęte w dokumentacji geologicznej złoża „Śląsk”, powinny być uwzględnione w ewidencji zasobów tego złoża, a tym samym w jego operatach. Skutkiem wadliwych operatów były nierzetelne sprawozdania Kopalni „Wujek” dotyczące złoża „Śląsk”, w których nie ujęto tych zasobów⁸⁴. Powyższe sprawozdania, znacznie zaniżające zasoby bilansowe i pozabilansowe KHW SA (odpowiednio o 20 366 tys. ton i 714 tys. ton), zostały przyjęte przez Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie (PIG), a następnie uwzględnione w sporządzonych *Bilansach* wg stanu na koniec 2007 r. i 2008 r. Minister Środowiska, poinformowany przez NIK o powyższych nieprawidłowościach, zobowiązał KHW SA do dokonania korekty ewidencji zasobów złoża „Śląsk” przy sporządzaniu operatu za 2009 r.

W powyższym przypadku Państwowy Instytut Geologiczny⁸⁵, nadzorowany przez Ministra Środowiska, nie wykonał należycie obowiązku rzetelnego przygotowywania materiałów do bilansu zasobów kopalni i obsługi rejestru tych zasobów (art. 102a ust. 1 pkt. 3 *Pgg* w związku z art. 102a ust. 2 tej ustawy). PIG nie dokonał bowiem weryfikacji otrzymanych sprawozdań (OŚ – 21 i OŚ – 22) z KWK „Wujek”, w konsekwencji czego nie doszło do ujawnienia, że zawarte w nich zasoby nie dotyczą całego złoża, lecz jedynie obszaru górniczego objętego koncesją. Przedstawiciel PIG tłumaczył błąd sposobem przedstawienia danych w sprawozdaniu OŚ – 22, a mianowicie rozbiciem zasobów na poszczególne typy węgla i kategorii rozpoznania.

Ułatwieniem w weryfikacji sprawozdań przez PIG byłoby przekazywanie tej instytucji operatów ewidencyjnych (obecnie ich nie otrzymuje). Co więcej, skoro sprawozdania OŚ – 22 są podstawowym dokumentem dla zestawienia *Bilansu*, a dane w nich zawarte pochodzą z operatów ewidencyjnych, to właściwym podmiotem do systematycznej analizy (weryfikacji) operatów powinien być PIG, wyposażony w prawo zatwierdzania tych operatów⁸⁶. Takie rozwiązanie mieściłoby się – w ocenie NIK – w dyspozycji przepisu art. 102a ust. 1 pkt.

⁸⁴ Ponadto w sprawozdaniu OŚ-22 za 2007 r. złoża „Śląsk” podano łączne zmiany zasobów tego złoża w latach 2006 - 2007, podczas gdy należało przedstawić tylko zmiany, które zaszły w 2007 r.

⁸⁵ Przepisem art. 102a ust. 2 *Pgg* powierzono PIG wykonywanie zadań państwowej służby geologicznej.

⁸⁶ Operaty ewidencyjne są podstawowymi dokumentami z zakresu ewidencji zasobów, których opracowanie, pomimo ich wagi, nie jest poddane systematycznej kontroli w celu ich akceptacji, tak jak ma to zasadniczo miejsce w przypadku przyjmowania przez Ministra Środowiska dokumentacji geologicznej i projektów zagospodarowania złóż.

3 Pgg⁸⁷. Celowość takiego rozwiązania znajduje swoje uzasadnienie także w tym, że coroczne opracowanie *Bilansu* MŚ zleca Instytutowi, a więc to ta jednostka w praktyce realizuje bilansowanie zasobów węgla kamiennego (zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 Pgg obowiązek ten spoczywa Ministrze Środowiska).

W większości spośród 70 zbadanych operatów ewidencyjnych zasobów, opracowanych przez przedsiębiorców górniczych w okresie objętym kontrolą stwierdzono także drobniejsze nieprawidłowości i uchybienia.

- W 5 operatach dokonano takich zmian klasyfikacji zasobów, które nie zostały wymienione w art. 72 ust. 2 pkt 4 Pgg (głównie przekwalifikowanie zasobów pozabilansowych do przemysłowych). W niektórych operatach zamieszczano tabele z wyszczególnioną pozycją „przeklasyfikowanie zasobów pozabilansowych grupy A (lub B) do zasobów przemysłowych”⁸⁸. Dyrektor DGiKG stwierdziła, że zawarty w operacie ewidencyjnym zapis o przekwalifikowaniu zasobów pozabilansowych do przemysłowych stanowi tylko skrót branżowy, gdyż zasoby te przed zaliczeniem do przemysłowych są zakwalifikowane do bilansowych. W ocenie NIK niedopuszczalne jest posługiwanie się w oficjalnych dokumentach sformułowaniami wchodzącymi w skład „żargonu zawodowego”.
- W odniesieniu do 5 przypadków przeklasyfikowania zasobów, na które nie była wymagana zgoda Ministra, zawartych w 3 operatach ewidencyjnych⁸⁹, brak było ich uzasadnienia, co naruszało postanowienia § 1 pkt 1 ppkt 1 lit. b *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin*⁹⁰.
- W przeważającej większości operatów, w rubrykach dotyczących przyrostów i ubytków zasobów wprowadzono dodatkową pozycję „inne przyczyny”. Zarówno w przepisach art. 72 ust. 2 Pgg, jak i w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a) *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r.*, wśród przyczyn zmian w zasobach, nie ma pozycji „z innych przyczyn”. Pod hasłem tym przedsiębiorcy uwzględniali m.in. zmianę granic parcel, korektę dostrzeżonych błędów zawartych w dokumentacji geologicznej, wydobywanie z chodników etc. W ocenie NIK celowe byłoby takie zmodyfikowanie obowiązujących w tym zakresie przepisów, aby możliwe było umieszczanie w operatach także innych (niż dotychczas określone przepisami) przyczyn zmian w zasobach.
- W większości operatów stosowano podział zasobów pozabilansowych na grupę A i B. Nie ma on jednak podstawy prawnej. W 6 operatach stwierdzono błędy rachunkowe w danych dotyczących zmian w wielkości zasobów.

Zdaniem Ministra Środowiska, zgodnie intencją ustawodawcy, operaty ewidencyjne były przez Ministra badane jedynie pod kątem prawidłowości obliczenia opłat eksploatacyjnych i dlatego nie dokonywano akceptacji zmian w zasobach złóż podawanych w tych dokumen-

⁸⁷ Stanowi on, że do zadań państwowej służby geologicznej należy przygotowywanie materiałów do bilansu zasobów kopalin i obsługa rejestru tych zasobów.

⁸⁸ Stwierdzono to w operatach ewidencyjnych opracowanych przez Południowy Koncern Węglowy dla złóż „Byczyna” i „Jaworzno”.

⁸⁹ Dotyczy to 3 kopalń: KWK „Sośnica – Makoszowy”, KWK „Jankowice” i KWK „Wujek” Ruch – Śląsk.

⁹⁰ Dz. U. Nr 116, poz. 979.

tach. Nadzór merytoryczny nad ich sporządzaniem pozostaje w kompetencji organów nadzoru górniczego⁹¹. Z ustaleń kontroli wynika, że OUG analizują operaty ewidencyjne⁹² dopiero podczas przeprowadzanych kontroli działalności służby mierniczo – geologicznej, do której obowiązków należy m.in. prowadzenie ewidencji zasobów i strat w zasobach złóż. Błędne obliczenia zmian w wielkości zasobów (w tym zaniżanie strat w zasobach) stanowiły ponad 20% nieprawidłowości stwierdzonych podczas tych kontroli. Na przykład, OUG w Lublinie skontrolował wykonanie przez LW „Bogdanka” operatów ewidencyjnych za 2007 r. i 2008 r. W drugim operacie ujawniono błędy liczbowe, które zostały skorygowane przez kopalnię. Na podstawie tego operatu opracowano sprawozdanie OŚ – 22, również obarczone błędami, które przekazano do PIG. Nie przekazano jednak dokumentów skorygowanych.

OUG nie weryfikowały w kopalniach wiarygodności i rzetelności danych zawartych we wnioskach do Ministra o przekwalifikowanie zasobów oraz zasadności uzasadnień, uznając, że w tym zakresie organ koncesyjny samodzielnie prowadzi postępowanie. OUG sprawdzały natomiast zasadność samodzielnego przekwalifikowywania zasobów przez kopalnie, jeżeli ich zmiany nie przekraczały 50% rocznego wydobycia ze złoża.

W ocenie NIK, ustawowy podział kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli nad prowadzeniem ewidencji zasobów pomiędzy organami nadzoru górniczego (art. 71 i 109 ust. 1 pkt 3 *Pgg*) oraz organami administracji geologicznej (art. 72 ust. 4 i 5a oraz art. 102 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 *Pgg*) nie jest właściwy, gdyż powoduje, że największe przeklasyfikowania zasobów nie są w kopalniach analizowane przez organy najbardziej kompetentne w tym zakresie, te jest OUG. Przeprowadzanie kontroli w kopalniach w tym zakresie, w ocenie NIK, jest celowe ze względu na ochronę zasobów. Minister Środowiska nie dostrzegał jednak potrzeby zlecenia OUG dodatkowej weryfikacji takich danych⁹³. Jednocześnie w latach 2007 – 2009 (wrzesień) Minister nie przeprowadził żadnej kontroli w podmiotach wydobywających węgiel kamienny w ramach nadzoru nad korzystaniem przez przedsiębiorców z uprawnień wynikających z koncesji (art. 102 ust. 1 pkt 2 *Pgg*, a także art. 57 ust. 1 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*⁹⁴). Zdaniem Ministra⁹⁵ nie było przesłanek do przeprowadzenia kontroli, ponieważ nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności tych podmiotów (zwłaszcza na podstawie analizy przekazanych przez nich dokumentów) oraz nie po-

⁹¹ Wyjaśnienia Dyrektora DGiKG z dnia 14 września 2009 r. i 19 grudnia 2009 r. oraz Ministra Środowiska z dnia 26 listopada 2009 r. i 13 stycznia 2010 r.

⁹² Przedsiębiorcy nie przekazują operatów do OUG.

⁹³ Zamieszczonych w piśmie z dnia 13 stycznia 2010 r.

⁹⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

⁹⁵ Pismo z dnia 26 listopada 2009 r.

dejrzał naruszenia przez nich przepisów, a także nie otrzymał zawiadomienia od organu nadzoru górniczego o naruszeniu przez przedsiębiorców warunków koncesji.

3.6. NIK uznaje za niecelowe niektóre z rozwiązań zawartych w projekcie nowej ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*. I tak, w projekcie ustawy nie zawarto obowiązku określania 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. Zdaniem Ministra⁹⁶ powyższa rezygnacja ma służyć uproszczeniu procedur i procesu dokumentowania złóż kopalin. 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 jednak stwarzać warunków do zmniejszenia ochrony zasobów węgla kamiennego wskutek wprowadzenia zasady określania takich kryteriów przez przedsiębiorców.

Przyjęta przez Ministra Środowiska została propozycja Ministra Gospodarki, 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*).

NIK nie podziela argumentacji 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 ustawowe zobowiązanie organu koncesyjnego do określania obliga-

⁹⁶ Wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 13 stycznia 2010 r.

toryjnego, minimalnego stopnia wykorzystania zasobów, poniżej którego eksploatacja złoża nie byłaby dopuszczalna.

4. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków uczestniczenia przez koreferentów w procesie opracowywania dokumentacji geologicznej lub dodatków do niej, opiniowanych następnie przez tych koreferentów.
2. Dostosowanie trybu rozpatrywania dokumentacji geologicznych i dodatków do nich do zgodności z przepisami art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*.
3. Eliminację możliwych do usunięcia przyczyn powstawania opóźnień w wydawaniu zawiadomień o przyjęciu dokumentacji geologicznej (dodatków).
4. Podjęcie działań zmierzających do dokonywania przez przedsiębiorców górniczych całkowitego, skwantyfikowanego rozliczania zmian powstałych w zasobach geologicznych, bilansowych, pozabilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych – odpowiednio w zmienianych dokumentacjach geologicznych oraz projektach zagospodarowania złóż, wraz z pełnym uzasadnieniem powstałych różnic.
5. Wyeliminowanie przypadków niezgodności danych zawartych w dokumentacjach geologicznych (dodatkach) i zawiadomieniach Ministra Środowiska o przyjęciu tych dokumentów bez zastrzeżeń.
6. Zapewnienie określania przez przedsiębiorców rzeczywistych warunków ochrony złóż oraz szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych – odpowiednio w dokumentacjach geologicznych (dodatkach) i projektach zagospodarowania złóż (dodatkach).
7. Spowodowanie dokonywania w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) klasyfikacji wszystkich udokumentowanych zasobów bilansowych do zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych, zamiast tylko ich części przewidzianej do zagospodarowania w okresie ważności koncesji.
8. Podjęcie wszelkich dostępnych działań wobec przedsiębiorców górniczych w celu niedopuszczania do projektowania i realizacji niszczącej podbudowy

pokładów oraz odcinania dostępu poszczególnych ich części do dróg transportowo – wentylacyjnych.

9. Egzekwowanie zamieszczania przez podmioty górnicze w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) precyzyjnych kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych i nieprzemysłowych.
10. Spowodowanie ostatecznego zaprzestania stosowania podziału zasobów pozabilansowych węgla kamiennego na grupę A i B.
11. Zaprzestanie akceptowania naruszających przepisy przeklasyfikowań zasobów, dokonywanych samodzielnie przez przedsiębiorców górniczych.
12. Ponowne zaklasyfikowanie wszystkich zasobów zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń, zgodnie z obowiązującym kryteriami bilansowości.
13. Wymaganie od przedsiębiorców górniczych opracowania projektów zagospodarowania złóż (dodatków) posiadających wyższy niż dotąd stopień rozpoznania złóż (mierzony odpowiednio wysokim minimalnym udziałem kategorii A i B w zasobach, np. 50 %).
14. Rozważenie możliwości ustanowienia praktyki weryfikacji przez Państwowy Instytut Geologiczny operatów ewidencyjnych pod kątem prawidłowości ich sporządzania, a także zatwierdzania operatów przez tę jednostkę.
15. Zgłoszenie, w trakcie prac nad projektem ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, poprawek zmierzających do obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych, poniżej którego eksploatacja złoża nie byłaby dopuszczalna oraz pozostawienia kryteriów bilansowości, ustalanych na podstawie rozporządzeń przez Ministra Środowiska, a także umożliwienia uwzględnienia w operatach ewidencyjnych wszystkich czynników wpływających na zmiany w zasobach.
16. Podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia wiarygodności danych dotyczących zasobów węgla kamiennego, publikowanych w *Bilansach zasobów kopalni i wód podziemnych w Polsce*.
17. Rozpatrzenie możliwości wzmocnienia obsady kadrowej DGiKG.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokon-

trolnego, 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 Ministrowi 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