



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Kutyła

KGP.410.002.01.2015  
P/15/016

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/016 – Alternatywne metody wykorzystania węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy 1. Maciej Maciejewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 93536 z dnia 16 marca 2015 r.  
2. Edyta Kosiarz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93535 z dnia 16 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Gospodarki<sup>1</sup>, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej Janusz Piechociński, Wicepremier, Minister Gospodarki od 6 grudnia 2012 r., Waldemar Pawlak, Wicepremier, Minister Gospodarki od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Minister Gospodarki podejmował działania w zakresie rozwoju technologii zgazowania węgla, określone w rządowych dokumentach strategicznych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sposób podejścia do realizacji tych działań nie zapewniał skutecznego planowania i monitorowania realizacji prac.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010-2015 Minister Gospodarki nie prowadził aktywnych działań, odnoszących się do obszaru czystych technologii węglowych. W II połowie 2013 r. zorganizowano spotkania z przedstawicielami nauki, przemysłu węglowego i firm zainteresowanych przemysłowym wykorzystaniem procesu zgazowania węgla. Minister Gospodarki oczekiwał na wyniki zadania badawczego, zatytułowanego *Opracowanie technologii zgazowania węgla dla wysokoefektywnej produkcji paliw i energii elektrycznej*.

Zdaniem NIK, prowadzony przez Ministra Gospodarki monitoring rozwoju czystych technologii węglowych (CTW) w Polsce, sprowadza się do sporządzania sprawozdań i informacji z realizacji programu wykonawczego do polityki energetycznej państwa. Z powodu braku (od 2013 r.) programu wykonawczego do *Polityki Energetycznej Polski do 2030 r.*<sup>2</sup> system monitoringu CTW praktycznie w ogóle nie istnieje.

Minister Gospodarki nie opracował koncepcji dalszego rozwoju technologii zgazowania węgla i ich komercjalizacji. Podstawą dotychczas podejmowanych działań były lakoniczne wzmianki w projektowanej *Polityce Energetycznej Polski do 2050 roku*<sup>3</sup> bez przedstawienia konkretnych działań w projekcie programu wykonawczego do PEP 2050. Od początku 2013 roku nie ma aktualnego programu

<sup>1</sup> Dalej: Ministerstwo lub MG.

<sup>2</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku; Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz.11); dalej także: PEP 2030.

<sup>3</sup> Dalej także: PEP 2050.

wykonawczego do *Polityki Energetycznej Polski do roku 2030*. Nie opracowano również projektu programu wykonawczego do *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*<sup>4</sup>, tj. *Programu rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027*. W związku z tym, realizacja celów dotyczących zgazowania węgla zawartych w BEiŚ i w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*<sup>5</sup> rozpocznie się już z opóźnieniem w stosunku do dnia wejścia w życie tych strategii.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie strategiczne

Opis stanu faktycznego

Rozwój Czystych Technologii Węglowych uwzględniony jest w szczególności w dwóch dokumentach strategicznych: *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* oraz w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*. Oba te dokumenty należą do dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju Polski, powstałych na podstawie *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*<sup>6</sup> i realizowane mają być do 2020 r. Zagadnienia dotyczące technologii zgazowania węgla (należącej do CTW) ujęte zostały w następujących celach szczegółowych i kierunkach interwencji BEiŚ:

- Cel nr 1 – zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska; kierunek interwencji 1.1. racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalni. Minister Gospodarki miał podejmować działania w zakresie utrzymania wydobycia węgla na poziomie zapewniającym zaspokojenie zapotrzebowania krajowego, m.in. poprzez promowanie możliwości prośrodowiskowego pozyskiwania energii z węgla (np. zgazowanie podziemne).
- Cel nr 2 – zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię; kierunek interwencji 2.1. lepsze wykorzystanie krajowych zasobów energii, miał być realizowany poprzez wykonywanie kierunków interwencji 1.1. i 3.4.
- Cel nr 3 – poprawa stanu środowiska, kierunek interwencji 3.4. wspieranie nowych i promocja polskich technologii energetycznych i środowiskowych. Za koordynację odpowiedzialny był Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a współdziałał z nim m.in. Minister Gospodarki. Wsparcie i promocja polskich technologii energetycznych miały odbywać się poprzez realizację na podstawie Krajowego Programu Badań Strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych związanych z nowymi technologiami w zakresie energetyki (m.in. technologii przeróbki węgla, jak np. wykorzystania węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych) i środowiska naturalnego.

Działania ujęte w obowiązującej od 16 kwietnia 2014 r. BEiŚ, miały być realizowane na podstawie przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu określającego politykę energetyczną Polski oraz opracowanych osobno programów i innych dokumentów operacyjnych. Dokumentami powiązаныmi z powyższymi działaniami były *Polityka Energetyczna Polski 2030*<sup>7</sup> oraz program rozwoju Czystych Technologii Węglowych,

<sup>4</sup> Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia *Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”* (M.P. z 2014 r., poz. 469), weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2014 r.; dalej: BEiŚ.

<sup>5</sup> Uchwała nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”* (M.P. z 2013 r., poz. 73), weszła w życie z dniem 13 lutego 2013 r.; dalej: SIEG.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

<sup>7</sup> Bez programu wykonawczego od 2013 r.

który ostatecznie nie został przyjęty przez Radę Ministrów z uwagi na rezygnację z budowy projektów demonstracyjnych CCS w Polsce<sup>8</sup> (kierunek interwencji 3.4.).

Strategia BEiŚ została powiązana ze strategią SIEG w zakresie zgazowania węgla poprzez działanie 3.1.3. *Wspieranie potencjału badawczego oraz eksportowego w zakresie technologii środowiskowych, ze szczególnym uwzględnieniem niskoemisyjnych technologii węglowych*. Minister Gospodarki planował realizację tego działania m.in. poprzez: popieranie działań badawczo-rozwojowych w obszarze technologii środowiskowych oraz usprawnienie koordynacji badań naukowych w zakresie CTW.

Będące w toku prace dotyczące opracowania *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku* koordynuje Departament Energetyki MG<sup>9</sup>. W rozdziale 2.2. *Kierunki prac naukowo-badawczych PEP 2050* stwierdzono, że z uwagi na zobowiązania wynikające z polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej istnieje potrzeba wdrażania innowacyjnych technologii. Dlatego też konieczne jest podejmowanie wysiłków dla intensyfikacji prac naukowo-badawczych oraz tworzenia zaplecza dla rozwoju innowacji w energetyce. Do powyższych, nowych rozwiązań, zaliczono technologie zmniejszające wpływ paliw konwencjonalnych na środowisko, w tym CTW i inne wpływające na obniżenie emisyjności paliw konwencjonalnych. W rozdziale 2.3. *Projekty priorytetowe w obszarze Efektywnego zagospodarowania rodzimych zasobów paliw stałych PEP 2050* ustalono, że z uwagi na interes krajowy polegający na efektywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów węgla i uniezależnieniu się od dostaw gazu ziemnego, należy wdrożyć instalacje zgazowania węgla dla substytucji importowanego gazu ziemnego. W projekcie *Programu działań wykonawczych na lata 2015-2018* w ramach celu operacyjnego III. *Ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko*, w podrozdziale III.3 *Rozwój nowych technologii energetycznych* uwzględniono obszar interwencji III.3.1 *Czyste technologie węglowe*. W projekcie *Programu działań wykonawczych (...)* nie wskazano konkretnych przedsięwzięć wspierających kontynuację badań w zakresie zgazowania węgla.

(dowód: akta kontroli str. 7, 850-851, 1007)

W czerwcu 2014 roku w MG rozpoczęto prace projektowe nad nowym programem operacyjnym: *Program rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027*<sup>10</sup>. Efektem tych prac było przygotowanie projektu dokumentu *Program wykonawczy do Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – skrót diagnozy* z 30 lipca 2014 r. oraz *Informacji o działaniach podejmowanych przez Spółki Węglowe w ramach realizacji „Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”*. z 28 sierpnia 2014 r. W związku z drastycznym pogorszeniem się sytuacji w branży górnictwa węgla kamiennego w drugiej połowie 2014 roku, dalsze prace nad programem operacyjnym zostały wstrzymane. Na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego*<sup>11</sup> postanowiono, że Pełnomocnikiem Rządu ds. restrukturyzacji górnictwa węgla

<sup>8</sup> W 2010 r. opracowany został projekt programu *Kierunki rozwoju czystych technologii węglowych w Polsce*. Projekt został wycofany na wniosek Ministra Gospodarki - zgoda Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 4 lipca 2013 r. Prace nad Programem *Kierunki rozwoju Czystych Technologii Węglowych w Polsce* zostały wstrzymane w związku z kontrowersjami wokół wdrożenia technologii wychwytu i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CCS) w Unii Europejskiej, w tym w Polsce. Badania nad CTW, w tym CCS prowadzone są w ramach programu *Zaawansowane technologie pozyskiwania energii*; <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r25.Program-Kierunki-rozwoju-Czystych-Technologii-Weglowych-w-Polsce.html> [2015.05.25].

<sup>9</sup> Dalej: DE MG.

<sup>10</sup> Dalej: *Program rozwoju górnictwa* lub program operacyjny.

<sup>11</sup> Dz. U z 2015 r. poz. 207; zmiana do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego (Dz.U., poz. 1606) – pełnomocnikiem tym był wówczas sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki.

kamiennego<sup>12</sup> j zostanie sekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa. W dniu 9 marca 2015 r. odbyła się konferencja zwołana przez Pełnomocnika Rządu rozpoczynająca drugi etap prac nad programem operacyjnym. Wznowienie prac nad programem operacyjnym wynikało z zapisów porozumienia zawartego w dniu 17 stycznia 2015 r. pomiędzy stroną rządową i związkami zawodowymi<sup>13</sup>. Prace projektowe, w których uczestniczyli przedstawiciele Departamentu Górnictwa MG były koordynowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Na dzień 26 maja 2015 r. projekt *Programu rozwoju górnictwa* nie został sfinalizowany. W opracowanym dotychczas zbiorze propozycji celów i działań zgłoszonych wcześniej przez przedsiębiorców i związki zawodowe wskazano na potrzebę dywersyfikacji wykorzystania węgla, w tym do produkcji paliw płynnych i gazowych m.in. poprzez jego zgazowanie.

(dowód: akta kontroli str. 854-915, 918-955 )

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Wskazany przez Ministra Gospodarki<sup>14</sup> projekt PEP 2050, jako koncepcja wykorzystania technologii naziemnego i podziemnego zgazowania węgla w polskiej gospodarce, w marginalnym stopniu uwzględnia potrzebę rozwoju technologii zgazowania węgla, która wymieniana jest jako jedna z wielu czystych technologii węglowych. W projekcie programu operacyjnego PEP 2050 mającego być podstawą działań w celu wykonania BEiŚ nie zawarto ścieżki dojścia do zrealizowania kierunków interwencji 1.1 i 3.4.<sup>15</sup> Również w obszarze interwencji III.1.3 *Programu działań wykonawczych (...)*, wymienia się tylko dwa działania – analizę realizacji prac badawczo-rozwojowych dotyczących technologii uwalniania i wychwytywania metanu kopalnianego oraz opracowanie sektorowego programu prac badawczo-rozwojowych dla górnictwa węgla kamiennego. W projekcie *Programu działań wykonawczych (...)* nie wskazano w jaki sposób i kiedy Minister Gospodarki ma promować możliwości prośrodowiskowego pozyskiwania energii z węgla (np. zgazowanie podziemne). Nie zawarto także wytycznych dla Ministra Gospodarki w jakim stopniu i w jaki sposób ma współdziałać z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego we wspieraniu i promocji polskich technologii energetycznych, w tym technologii wykorzystania węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych.

Opinię wskazującą na konieczność wypracowania zintensyfikowanego i uporządkowanego podejścia do kwestii zgazowania węgla, wyrazili sygnatariusze *Memorandum w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa surowcowego przemysłu chemicznego i poprawy efektywności górnictwa poprzez substytucję gazu ziemnego gazem ze zgazowania węgla*<sup>16</sup> skierowanego do Prezesa Rady Ministrów 8 maja 2014 r. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że realizacja celu wymaga opracowania spójnej polityki zastępowania importowanego gazu ziemnego gazem otrzymanym ze zgazowania węgla oraz zidentyfikowania potencjalnych lokalizacji inwestycji i wdrożenia instrumentów finansowych zachęcających do inwestowania.

W opinii NIK wskazane powyżej elementy potwierdzają, iż Minister Gospodarki nie wypracował jednolitej i spójnej koncepcji rozwoju technologii zgazowania węgla w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 497-500, 978-1007)

<sup>12</sup> Dalej: Pełnomocnik Rządu.

<sup>13</sup> [https://www.premier.gov.pl/files/files/pelna\\_tresc\\_porozumienia\\_rzadu\\_z\\_gomikami.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/pelna_tresc_porozumienia_rzadu_z_gomikami.pdf) [2015.07.10].

<sup>14</sup> Pismo nr BDG-III-0911-12/5/15, BDG/1092/15 z dnia 27 maja 2015 r.

<sup>15</sup> tj. 1.1. racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalin, 3.4. wspieranie nowych i promocja polskich technologii energetycznych i środowiskowych.

<sup>16</sup> Memorandum Akademii Górniczo-Hutniczej, Komitetu Górnictwa PAN, Głównego Instytutu Górnictwa, Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa surowcowego przemysłu chemicznego i poprawy efektywności górnictwa poprzez substytucję gazu ziemnego gazem ze zgazowania węgla z dnia 6 maja 2014 r.

2. Od 2013 roku nie obowiązuje żaden program wykonawczy do PEP 2030. Zgodnie z art. 15 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*<sup>17</sup> program działań wykonawczych do PEP powinien być opracowywany co 4 lata, a Minister Gospodarki powinien w ramach obowiązku koordynacji realizacji polityki energetycznej zapewnić instrumenty realizacji tego programu m.in. w zakresie rozwoju technologii zgazowanie węgla.

(dowód: akta kontroli str. 978-1007)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na fakt braku formalnego dokumentu pokazującego ścieżkę dojścia do celów zawartych w BEiŚ i SIEG. W konsekwencji istnieje ryzyko opóźnienia rozpoczęcia realizacji celów zawartych w tych strategiach obejmujących m.in. zgazowanie węgla.

## 2. Realizacja strategii i programów operacyjnych w zakresie zgazowania węgla do produkcji paliw i energii

Opis stanu faktycznego

W zakresie zgazowania węgla w PEP 2030 zaplanowano realizację celu szczegółowego, jakim było wykorzystanie węgla przy zastosowaniu sprawnych i niskoemisyjnych technologii, w tym zgazowania węgla oraz przerobu na paliwa ciekłe lub gazowe (ppkt 3.1.1.1.). Cel ten miał być realizowany poprzez wspieranie prac badawczych i rozwojowych nad technologiami wykorzystania węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych, zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów pozyskiwania energii z węgla oraz w zakresie węglowych ogniw paliwowych. Ponadto w PEP 2030 zawarto cel szczegółowy dotyczący pozyskania gazu z wykorzystaniem technologii zgazowania węgla (ppkt 3.1.1.2.). Zgodnie z *Programem działań wykonawczych na lata 2009-2012* stanowiącym załącznik nr 3 do PEP 2030 Minister Gospodarki był odpowiedzialny m.in. za realizację działania 2.9. *Wspieranie prac badawczych i rozwojowych nad technologiami wykorzystania węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych, zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów pozyskiwania energii z węgla oraz w zakresie węglowych ogniw paliwowych*. Wspieranie prac badawczych i rozwojowych miało odbywać się poprzez ciągłe promowanie pilotażowych inwestycji zgazowania i upłynniania węgla przy założeniu, że produkcja paliw musi być przedsięwzięciem opłacalnym biznesowo. Minister Gospodarki był współodpowiedzialny za realizację działania 6.4. *Wykorzystanie przychodów z aukcji uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> do wspierania działań ograniczających emisję gazów cieplarnianych*. Do 2010 r. miał zostać opracowany system i zasady dysponowania przychodami z aukcji uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> oraz ustalone priorytety wykorzystania tych przychodów, z uwzględnieniem wsparcia doskonalenia technologii zgazowania węgla.

Zgodnie z informacjami sporządzanymi corocznie przez MG dla Rady Ministrów o realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* za okres objęty *Programem działań wykonawczych (2009-2012)* realizacja działania 2.9 w zakresie zgazowania węgla polegała na:

- sporządzeniu w 2008 r. *Studium wykonalności projektu instalacji do produkcji paliw gazowych i płynnych z węgla kamiennego* (do opracowania którego Minister był zobowiązany zgodnie z zapisami *Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*<sup>18</sup>),

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.

<sup>18</sup> Tj. zawierający zmiany dokonane przez Radę Ministrów w dniach 24 lipca 2009 r., 11 sierpnia 2009 r. i 7 października 2011 r.; <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8155/Program%20dzialalnosci%20gornictwa%20tekst%20jednolity.pdf> [2015.05.27]; dalej: *Program działalności górnictwa*.

- zainicjowaniu przez Ministra Gospodarki i ustanowieniu, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – strategicznego programu badań naukowych *Zaawansowane technologie pozyskiwania energii*.

(dowód: akta kontroli str. 23-24,89, 203-204, 337-340)

Jak wykazała kontrola doraźna NIK przeprowadzona w 2014 r.<sup>19</sup> w okresie od konferencji prezentującej wyniki *Studium wykonalności* w marcu 2009 r. do końca I połowy 2013 r. Minister Gospodarki nie podejmował inicjatyw ani koordynacji dyskusji ekspertów, polityków i inwestorów w zakresie problematyki zgazowania węgla.

Dopiero w II połowie 2013 r. zorganizowano szereg spotkań z przedstawicielami nauki, przemysłu węglowego oraz z przedstawicielami firm zainteresowanych przemysłowym wykorzystaniem procesu zgazowania węgla. Prowadzone były rozmowy z jedną firmą w zakresie projektu naziemnej gazyfikacji węgla, które dotyczyły możliwości technologicznych i finansowych realizacji takiego przedsięwzięcia. W okresie od czerwca 2013 r. do lutego 2014 r. przedstawiciele Ministra Gospodarki prowadzili też rozmowy z reprezentantami innego przedsiębiorstwa w sprawie realizowanych przez niego prac badawczych w zakresie podziemnego zgazowania węgla<sup>20</sup>. Poruszana tematyka dotyczyła m.in. technologii zgazowania węgla, określenia wymaganych nakładów inwestycyjnych oraz konieczności zmian legislacyjnych.

W ramach strategicznego programu badań naukowych *Zaawansowane technologie pozyskiwania energii*, od maja 2010 r. trwa realizacja zadania badawczego *Opracowanie technologii zgazowania węgla dla wysokoefektywnej produkcji paliw i energii elektrycznej*<sup>21</sup>. Zakończenie zadania realizowanego przez konsorcjum, którego liderem jest Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, planowane jest na listopad 2015 r.<sup>22</sup>

Realizacja zadania 6.4 planowana na 2010 r. nie została zakończona w tym terminie. W *Informacji o realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku w 2010 r.* stwierdzono że MG, MŚ i MF podjęły współpracę w celu ustalenia sposobu przydziału zysków z tytułu aukcji uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w zakresie możliwych do wykorzystania mechanizmów finansowych i odbiorców. Prace te kontynuowano w kolejnych latach. Na podstawie decyzji stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2012 r., który rozpatrywał projekt założeń do ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ustalono że przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji będą stanowiły dochód budżetu państwa. Według *Informacji o realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku w 2012 r.* w projekcie powołanej ustawy wprowadzono zapisy umożliwiające realizację zadania. Zwrócono także uwagę na długotrwałość procesu wynikającą z dyskusji pomiędzy zainteresowanymi resortami.

W dniu 3 lipca 2012 r. Rada Ministrów postanowiła, że środki pochodzące z aukcji uprawnień do emisji stanowiąc będą dochód budżetu państwa. W przyjętym w dniu 12 czerwca 2015 r. przez Sejm RP projekcie art. 49 ust. 2 i 6 *ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu państwa. Jednocześnie co najmniej połowę środków pieniężnych uzyskanych z aukcji

<sup>19</sup> Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia z 20 listopada 2014 r. znak KGP – 4113-001-01/2014.

<sup>20</sup> Dalej: PZW.

<sup>21</sup> Dalej: Zadanie badawcze nr 3.

<sup>22</sup> Aneks nr 8 z dnia 23 marca 2015r. do umowy badawczej z dnia 4 maja 2010 r. pomiędzy NCBR a konsorcjum, którego liderem jest AGH w Krakowie na wykonanie w ramach programu Zaawansowane Technologie Pozyskiwania Energii zadania badawczego *Opracowanie technologii zgazowania węgla dla wysokoefektywnej produkcji paliw i energii elektrycznej*.



w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznaczają się przynajmniej na jeden spośród wymienionych w ustawie celów, w tym na finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych systemem. W dniu 26 czerwca 2015 r. projekt ustawy został przekazany do podpisu Prezydentowi RP. Ustawa ma wejść w życie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Ustaw.

(dowód: akta kontroli 165-167, 311-312)

W projekcie oceny realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*<sup>23</sup> z sierpnia 2014 r. w rozdziale 3.2. Priorytet II. *Wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii* stwierdzono, że konieczna jest kontynuacja dotychczasowych działań związanych z rozwojem technologii zgazowania węgla, która może odegrać kluczową rolę w utrzymaniu roli węgla jako strategicznego surowca dla polskiej energetyki. Ponadto w rozdziale 4 tego dokumentu sformułowano wniosek o kontynuowanie prac badawczo-rozwojowych ukierunkowanych na rozwój CTW oraz poszukiwanie alternatywnych możliwości zastosowania paliwa węglowego. W projekcie oceny realizacji PEP 2030 nie odniesiono się bezpośrednio do stopnia realizacji działań 2.9. i 6.4.

W maju 2014 r. przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki weszli w skład powołanego przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu do spraw Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce<sup>24</sup>. Do jego zadań należało m.in. opracowanie koncepcji szerszego wykorzystania energii z węgla kamiennego w celu podniesienia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz przygotowanie rekomendacji dotyczących działań na rzecz poprawy funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego.

W raporcie końcowym z prac ww. Zespołu stwierdzono m.in., że „Chemiczna przeróbka węgla na skalę przemysłową wciąż czeka na swój czas” oraz sformułowano konkluzję o potrzebie radykalnej intensyfikacji badań na rzecz przygotowania i wdrożenia nowych zastosowań i technik wykorzystania węgla. W rozdziale II raportu *Rekomendacje działań zmierzających do poprawy funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce* Zespół określił jako jeden z celów (pkt 2 ppkt 7) – *Podjęcie projektów eksperymentalnych i pilotażowych (podziemna i naziemna gazyfikacja, podnoszenie wartości energetycznej węgla) również w odniesieniu do produktów odpadowych*. Działaniem zmierzającym do realizacji tego celu, miało być powołanie grupy roboczej na rzecz identyfikacji i wyboru najbardziej perspektywicznych metod wykorzystania węgla w gospodarce, w tym m.in. potwierdzenie gotowości technologii zgazowania węgla do wdrożenia przemysłowego i przydatności otrzymanego gazu do wybranych syntez chemicznych. Jako rezultaty działań wskazano eksperymentalne zagospodarowanie niszowych złóż na rzecz nowych technologii oraz projekty pilotażowe z instalacjami półprzemysłowymi. Grupa robocza miała rozpocząć prace w pierwszej połowie czerwca 2014 r. i przedstawić pierwszy raport w lipcu 2014 r. Jako wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację tej rekomendacji wskazano Ministerstwo Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 644-671)

Działania Grupy roboczej doprowadziły do przygotowania i złożenia do NCBR w dniu 12 grudnia 2014 r. *Studium wykonalności programu sektorowego górnictwa węgla kamiennego wraz z sektorem maszyn, urządzeń oraz usługowym dla górnictwa węgla kamiennego*. Opracowano również założenia programu *Poprawa*

<sup>23</sup> Ocena sporządzona przez MG jest częścią projektu *Polityki Energetycznej Polski do 2050 roku*. [http://bip.mg.gov.pl/files/OcenaPEP2030\\_0.5.pdf](http://bip.mg.gov.pl/files/OcenaPEP2030_0.5.pdf).

<sup>24</sup> Zarządzenie Nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce – M. P. z 2014 r., poz. 321.



efektywności wykorzystania zasobów w sektorze górnictwa węgla kamiennego (projekt założeń przesłano do MG 20 sierpnia 2014 r.). Według założeń program obejmuje m.in. inwentaryzację perspektywicznych zasobów węgla oraz innowacyjne wykorzystanie zasobów surowcowych poprzez implementację technologii umożliwiających produkcję czystej energii z węgla.

(dowód: akta kontroli str. 792-795, 982-987)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Górnictwa w MG<sup>25</sup>, prace Grupy są prowadzone i nadzorowane przez Główny Instytut Górnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 856)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W opinii NIK, działania Ministra Gospodarki w ramach obowiązującej PEP do 2030 r. oraz *Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*, dotyczące technologii zgazowania węgla oraz jego wykorzystania do produkcji paliw płynnych i gazowych - charakteryzowały się brakiem ciągłości i spójności. Opracowanie w 2008 r. *Studium wykonalności* oraz oczekiwanie na zakończenie w 2015 r. realizacji zadania badawczego *Opracowanie technologii zgazowania węgla dla wysokoefektywnej produkcji paliw i energii elektrycznej* nie dają podstaw do oceny działań Ministra jako wystarczająco aktywnych i efektywnych. Uwzględniając zaangażowanie w prace Międzyresortowego Zespołu ds. Funkcjonowania Górnictwa i Grupy roboczej NIK ocenia, że były to działania o charakterze doraźnym, a nie wynikające z zaplanowanego sposobu realizacji ukierunkowanej polityki w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.497-500)

Ocena częściowa

Ustalenia kontroli nie stwarzają podstaw do oceny pozytywnej działalności w badanym obszarze, w związku ze zbyt niską aktywnością Ministra Gospodarki w zakresie rozwoju i wdrażania technologii zgazowania węgla.

### 3. Monitorowanie realizacji działań

Opis stanu  
faktycznego

Departament Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki, w informacji<sup>26</sup> na temat możliwej komercjalizacji projektów dotyczących zgazowania węgla przygotowanej dla Międzyresortowego Zespołu do spraw wzmocnienia potencjału przemysłowego Śląska<sup>27</sup> sygnalizował przeszkody dla ewentualnego komercyjnego wdrożenia tych technologii. Wskazano na brak odpowiednich przepisów prawnych w zakresie bezpieczeństwa, koncesjonowania i ochrony środowiska regulujących realizację przedsięwzięć w tym zakresie. Minister Gospodarki kilkakrotnie zwracał się do Ministra Środowiska z prośbą o wszczęcie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*<sup>28</sup>, w taki sposób aby uregulowane zostały kwestie związane z podziemnym zgazowaniem węgla. Ministerstwo Środowiska nie przedstawiło żadnych propozycji rozwiązań, z uwagi na brak dostatecznych informacji o wpływie technologii podziemnego zgazowania węgla na środowisko.

W wymienionej informacji sformułowano również rekomendacje w zakresie działań związanych z perspektywą gospodarczego wykorzystania technologii zgazowania węgla:

- pomimo rozwoju krajowych instytutów badawczych i pozytywnych wyników realizacji projektów badawczych w obszarze PZW należy stwierdzić, iż

<sup>25</sup> Pismo z dnia 28 kwietnia 2015 r. nr DGA-I-0911-2/3/15, l.dz. 719.

<sup>26</sup> Pismo z dnia 22 stycznia 2015 r. nr DGA-I-41100-1/4/15, l.dz. DGA/137/15.

<sup>27</sup> Powołany z dniem 9 stycznia 2015 r. przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zarządzeniem nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2015 r. (M.P. z 2015 r. poz. 28).

<sup>28</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 196.

zgazowanie węgla na skalę przemysłową w Polsce jest inwestycją zbyt drogą dla spółek krajowych, nie dającą gwarancji na pełny sukces;

- niezależnie od kwestii finansowych, istotne będą wyniki realizacji studium wykonalności instalacji demonstracyjnej, która będzie kolejnym etapem na drodze do komercyjnego zastosowania technologii zgazowania;
- obecnie rozwój technologii podziemnego zgazowania węgla powinien następować poprzez wsparcie rodzimych projektów badawczych, jak również poprzez ułatwienie napływu inwestycji od podmiotów z kapitałem zagranicznym, które wyrażają zainteresowanie realizacją tego typu inwestycji w Polsce oraz dysponują odpowiednim kapitałem i zaawansowanymi technologiami;
- chcąc realizować w przyszłości projekty w obszarze podziemnego zgazowania węgla na skalę przemysłową należy mieć na uwadze, że w tym celu konieczna będzie nowelizacja ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*.

(dowód: akta kontroli str. 488-493)

Przedsiębiorstwa uczestniczące w realizacji Zadania Badawczego nr 3 wskazały<sup>29</sup> na następujące problemy i bariery w rozwoju technologii zgazowania węgla w Polsce:

1. Prawno-administracyjne. Obowiązująca ustawa *Prawo geologiczne i górnictwo* nie określa ram prawnych dla przedsięwzięć podziemnego zgazowania węgla. Brak jest również opracowanej procedury administracyjnej w tym zakresie. Dla waloryzacji i identyfikacji złóż węgla, które mogą być przeznaczone do eksploatacji/utylizacji technologią PZW konieczne jest ustalenie odmiennych kryteriów bilansowości, brzegowych uwzględniających specyficzne wymagania tej technologii w zakresie wydajności procesu produkcyjnego i zapewnienia akceptowalnego poziomu konfliktu ze środowiskiem. Technologia PZW wymagała będzie zastosowania procedur środowiskowych i ewentualnie dostosowania ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>30</sup> oraz przepisów wykonawczych do ww. ustawy.
2. Wysokie ryzyko inwestycyjne. Wdrażanie metod innowacyjnych do przemysłu jest zadaniem trudnym i obciążonym wysokim ryzykiem. Metod zgazowania węgla wykorzystywanych w innych krajach, nie można odnosić do polskich warunków geologicznych. Dlatego też istotne jest zbudowanie systemu wsparcia dla inwestora na etapie inwestycji i początkowej fazy eksploatacji układu produkcyjnego (możliwości uzyskania dotacji i preferencyjnych kredytów na realizację przedsięwzięcia proekologicznego). Celem takiego wsparcia byłaby minimalizacja ryzyka inwestycyjnego, które występuje ze względu na pierwsze tego typu przedsięwzięcie w kraju.
3. Rozwój uwarunkowań prawnych w zakresie emisji CO<sub>2</sub>.

Zdaniem partnerów przemysłowych Zadania Badawczego perspektywa komercjalizacji technologii zgazowania wydaje się prawdopodobna, jednakże musi być poprzedzona szeregiem długoletnich badań prowadzonych na małych instalacjach pilotażowych, które potwierdzą ostatecznie efektywność ekonomiczną i bezpieczeństwo dla środowiska technologii PZW. Patrząc przyszłościowo, PZW może stanowić alternatywną metodę eksploatacji pozabilansowych pokładów węgla o niewielkiej miąższości zalegających na głębokościach, przy których wydobyć

<sup>29</sup> Informacje skierowane do NIK w odpowiedzi na pismo KGP.410.002.01.2015 z dnia 21 maja 2015 r.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

metodami konwencjonalnymi jest nieopłacalne. Komercjalizacja PZW może tym samym przyczynić się do racjonalnej gospodarki zasobami złoża. Przedstawiciele branży wydobywczej widzą w zgazowaniu węgla czynnik inicjujący wzrost popytu na węgiel.

(dowód: akta kontroli str.1051-1073)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak monitorowania zadań wykonywanych w obszarze zgazowania węgla. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE MG<sup>31</sup>, który jest odpowiedzialny za realizację zadań związanych z przygotowaniem PEP oraz koordynację jej realizacji, monitorowanie sprowadza się do przedstawiania Radzie Ministrów informacji o realizacji strategii i programów operacyjnych. Natomiast Zastępca Dyrektora Departamentu Górnictwa MG odpowiedzialny za realizację zadań związanych z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego i brunatnego powołał<sup>32</sup> się na monitoring prowadzony przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. – Oddział w Katowicach. Monitoring ten dotyczył restrukturyzacji górnictwa w zakresie wykorzystania pomocy publicznej, likwidacji zakładów górniczych, zmian stanu zatrudnienia oraz rynku węgla.

W ocenie NIK, w MG brak jest systematycznego i aktywnego monitoringu działań na rzecz rozwoju czystych technologii węglowych, ponieważ:

- od 2013 r, PEP 2030 nie posiada programu wykonawczego,
- PEP 2050 nie została przyjęta,
- BEiŚ została przyjęta przez Radę Ministrów dopiero w kwietniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 464-470)

2. Zdaniem NIK na poprawę innowacyjności polskiej gospodarki wpłynąłby mechanizm wsparcia przedsiębiorstw zmniejszający ich ryzyko inwestycyjne w obszarze CTW. Na brak takich rozwiązań wskazywał Departament Górnictwa MG oraz partnerzy przemysłowi zadania badawczego nr 3. Podkreślali oni, że zgazowanie węgla na skalę przemysłową w Polsce jest inwestycją zbyt drogą dla spółek krajowych i nie dającą gwarancji na pełny sukces. Zatem wdrażanie metod innowacyjnych do przemysłu jest zadaniem trudnym i obciążonym wysokim ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 488-493, 1051-1073)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wywiązywanie się MG z obowiązków sprawozdawczych, co nie jest jednak równoznaczne z aktywnym monitorowaniem zmian dokonujących się w obszarze czystych technologii węglowych.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>33</sup>, wnosi o:

1. Aktywne monitorowanie realizacji działań określonych w dokumentach strategicznych i programach wykonawczych.
2. Opracowanie mechanizmów wsparcia przedsiębiorstw w początkowej fazie inwestycji i wdrażania innowacyjnych technologii zgazowania węgla.
3. Zawarcie w programie wykonawczym do PEP instrumentów realizacji celów strategicznych w zakresie zgazowania węgla.

<sup>31</sup> Pismo z dnia 27 marca 2015 r., nr DE-VI-0911-1/15, DE/513/2015.

<sup>32</sup> Pismo znak DGA-I-0911-2/2/15 z 1 kwietnia 2015 r.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 13 lipca 2015 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla