



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.410.005.01.2023

Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/014 – Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Klimatu i Środowiska¹, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Paulina Hennig-Kloska Minister Klimatu i Środowiska od dnia 13 grudnia 2023 r.

Wcześniej funkcję tę pełnili:

Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od dnia 27 listopada 2023 r. do dnia 12 grudnia 2023 r.

Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od dnia 26 sierpnia 2020 r. do dnia 27 listopada 2023 r.

Michał Kurtyka, Minister Klimatu od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r. oraz Minister Klimatu i Środowiska od dnia 6 października 2020 r. do dnia 26 października 2021 r.

Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od dnia 9 stycznia 2018 r. do dnia 15 listopada 2019 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

Przygotowanie i realizacja rządowych strategii w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi.

Realizacja zadań w zakresie wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych na potrzeby gospodarki.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

Dominika Manicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/47/2023 z dnia 17 lipca 2023 r.

Anna Pruszkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/46/2023 z dnia 12 lipca 2023 r.

Halina Jabłonowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/45/2023 z dnia 12 lipca 2023 r.

(akta kontroli, str. 1-6)

¹ Dalej: MKiŚ lub Ministerstwo.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623., dalej: ustawa o NIK.

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Klimatu i Środowiska w kontrolowanym okresie prawidłowo realizował działania w zakresie zabezpieczenia krajowych zasobów surowców energetycznych. Z uwagi na wcześniejsze opóźnienie w programowaniu działań, dotychczas nie zapewniono jednak ich ochrony. Podjęte zostały prace nad kluczowymi zadaniami takimi jak zdefiniowanie w polskim prawie i wytypowanie surowców strategicznych, a także zapewnienie ochrony złóż zaliczonych do takiej kategorii. W tym celu w 2022 r. przyjęto *Politykę Surowcową Państwa* oraz wprowadzono przepisy pozwalające objąć ochroną poszczególne złoża. Ze względu jednak na znaczne opóźnienie działań (*Polityka Surowcowa Państwa* miała być przyjęta w 2018 r.⁴), do zakończenia kontroli strategiczne złoża surowców energetycznych nie były zabezpieczone na potrzeby ich gospodarczego wykorzystania.

Zadania Ministra związane z udzielaniem koncesji na eksploatację złóż surowców energetycznych także nie były w pełni skuteczne. Przedłużanie postępowań w tym zakresie oraz inne stwierdzone nieprawidłowości opóźniały podjęcie prac eksploatacyjnych. Choć nieprawidłowości te nie spowodowały utraty możliwości wydobywania surowców, to jednak ograniczały możliwość wykorzystania kopalin energetycznych zgodnie z potrzebami państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Głównym celem działań zaplanowanych w ramach *Polityki Surowcowej Państwa*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 2022 r., było zabezpieczenie potrzeb bieżących i przyszłych oraz stałe poszerzanie bazy zasobowej kopalin do produkcji surowców, w tym surowców energetycznych, jak również intensyfikacja poszukiwania, rozpoznawania i zagospodarowywania systemów geotermalnych oraz wspieranie podejmowanych aktywności w zakresie wykorzystania czystych technologii węglowych. Działania te realizowane były przez jednostkę pełniącą funkcję państwowej służby geologicznej oraz przez Głównego Geologa Kraju. Zakładane cele realizowane były m.in. poprzez zmiany prawno-administracyjne ułatwiające i sprzyjające prowadzeniu działalności poszukiwawczej, rozpoznawczej oraz wydobywczej. Na mocy ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. *o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*⁵, wprowadzono definicję złoża strategicznego oraz przyjęto procedurę uznania złoża za strategiczne. Należy zauważyć, że powyższe działania były znacznie opóźnione w stosunku do terminów wyznaczonych w strategicznych dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów. Według Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju *Polityka Surowcowa Państwa* miała być przyjęta do realizacji w 2018 r. a faktycznie nastąpiło to w marcu 2022 r. Od zainicjowania prac nad dokumentem określającym tę politykę do jego uchwalenia minęło ponad 5 lat.

Tym samym dotychczas nie został osiągnięty cel *Polityki energetycznej Polski do 2040 r.*⁶ zakładający optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych. Nie zrealizowano bowiem zadania zapewnienia możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny i brunatny oraz gaz ziemny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż. Zaniechanie lub opóźnianie realizacji tego zadania może powodować nieodwracalną utratę możliwości eksploatacji poszczególnych złóż.

W latach 2021-2022 Minister przeprowadził ocenę krajowego potencjału w zakresie pokrycia obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych, w tym zapotrzebowania na surowce energetyczne. Minister podjął działania w celu aktualizacji PEP2040, a tym samym aktualizacji KPEiK. Z uwagi na zaawansowanie dotychczasowych prac, NIK wskazuje na ryzyko nieuchwalenia nowelizacji KPEiK do dnia 30 czerwca 2024 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ NIK w kontroli P/21/019 Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” negatywnie oceniła opóźnienie w procedowaniu przyjęcia *Polityki Surowcowej Państwa*.

⁵ Dz. U. poz. 2029. Ustawa weszła w życie w dniu 28 października 2023 r., do zakończenia czynności kontrolnych nie wszczynano procedury uznania złoża za strategiczne w trybie ustawowym.

⁶ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. poz. 264, dalej: PEP2040.

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra mające na celu zapewnienie ochrony złóż kopalin energetycznych na potrzeby bieżącej i przyszłej eksploatacji w planowaniu przestrzennym poprzez monitorowanie obowiązujących dokumentów w zakresie planowania przestrzennego w jednostkach samorządu terytorialnego oraz opiniowaniu ich projektów.

Natomiast NIK ocenia negatywnie długość prowadzonych w Ministerstwie postępowań o udzielenie koncesji na wydobywanie złóż kopalin stałych i węglowodorów. Postępowania były prowadzone z naruszeniem zasad wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷ (art. 35 §1 i §3 Kpa) w zakresie sprawnego prowadzenia postępowań, terminu ich wszczynania oraz informowania stron o wszczęciu postępowania.

Czas rozpatrywania przez Ministerstwo wybranych do kontroli wniosków (z wyłączeniem wniosków, w przypadku których postępowanie było w toku) wynosił średnio ok. 606 dni, przy czym najkrótszy czas procedowania wniosku trwał 147 dni, a najdłuższy - 1196 dni. Pierwsze wezwania do poprawienia lub usunięcia braków były wysyłane do przedsiębiorców po upływie dwóch i więcej miesięcy, przy czym w jednej ze spraw od daty złożenia wniosku koncesyjnego upłynęło 251 dni, a w innym przypadku 330 dni do czasu wysłania pierwszego pisma. Wnioskodawcy nie byli informowani również o wydłużaniu terminów rozpatrywania spraw.

Organ koncesyjny nie zawiadamiał stron o wszczęciu postępowania administracyjnego niezwłocznie po otrzymaniu kompletnego wniosku, podczas gdy z art. 61 § 4 Kpa wynika, że zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania winno być jedną z pierwszych czynności każdego postępowania administracyjnego. Stwierdzono także prowadzenie postępowania o udzielenie koncesji na niewłaściwie przyjętej podstawie prawnej, tj. na podstawie uchylonego przepisu Pgg.

NIK zwraca uwagę na niewłaściwe sprawowanie przez Ministra nadzoru nad bieżącym wypełnianiem przez pracowników obowiązków związanych z przekazywaniem organom samorządowym kopii decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną złóż kopalin w terminie umożliwiającym gminom ujawnienie złóż w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja rządowych strategii w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi

Opis stanu faktycznego

Szacowanie potrzeb polskiej gospodarki pod względem korzystania z kopalin

Ministerstwo Klimatu i Środowiska zatwierdza co roku plan prac dla państwowej służby geologicznej, w którym Główny Geolog Kraju⁹ zleca nowe zadania i zatwierdza zadania kontynuowane – odzwierciedlające ustawowe zadania państwa z zakresu geologii. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy będący państwową służbą geologiczną¹⁰ corocznie przygotowuje opracowanie *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce*. Przedstawiane są w nim informacje o wielkości krajowych zasobów surowców, w tym surowców energetycznych.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Powołany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 1 sierpnia 2019 r.

¹⁰ Art. 163 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2023 r. poz. 533, ze zm.).

Udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego wg stanu na 31 grudnia 2018 r. wynosiły 61 436 mln ton (w 161 złożach). 69,60% zasobów to węgle energetyczne, natomiast 29,12% - węgle koksujące, inne typy węgla stanowiły 1,28% wszystkich zasobów węgla. Zasoby złóż zagospodarowanych stanowiły 36,31% zasobów bilansowych i wynosiły 22 308 mln ton. Zasoby przemysłowe kopalń, ustalone w projektach zagospodarowania złoża (pzz), wynosiły na koniec 2018 r. 3 605,45 mln t.

W ogólnym stanie bilansowych zasobów geologicznych złóż węgla kamiennego w 2018 r., w stosunku do roku poprzedniego, nastąpił wzrost o 940 620 tys. ton (1,55%).

Wydobycie węgla kamiennego w 2018 r. wyniosło 63 883 tys. ton. W stosunku do poprzedniego roku, wydobycie węgla kamiennego wzrosło o 7 059 tys. ton (12,42%).

Udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego wg stanu na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 64 615,81 mln ton i w porównaniu z rokiem 2018 wzrosły o 3 179,81 mln ton. 70,96% zasobów stanowiły węgle energetyczne, natomiast 27,83% - węgle koksujące, inne typy węgla stanowiły 1,21% wszystkich zasobów węgla. Zasoby złóż zagospodarowanych stanowiły 43,07% zasobów bilansowych i wynosiły 27 828,35 mln ton, tj. o 5 520,35 mln ton więcej niż w 2018 r. W 2022 r. liczba złóż węgla kamiennego w Polsce nie zmieniła się w porównaniu z rokiem poprzednim i wynosiła 163 złoża.

W ogólnym stanie bilansowych zasobów geologicznych złóż węgla kamiennego, w stosunku do 2021 r., nastąpił spadek o 71,89 mln ton (czyli o 0,1 %). W 2022 r. zasoby bilansowe rozpoznane szczegółowo (w kategoriach A, B, C1) wyniosły 30 249,39 mln ton i stanowiły 46,81% łącznej sumy udokumentowanych zasobów bilansowych, zasoby w kategorii C2 – 50,44% (32 590,75 mln ton), a w kategorii D – 2,75% (1 775,68 mln ton). Zasoby przemysłowe kopalń, ustalone w projektach zagospodarowania złoża wynosiły na koniec 2022 r. 4 266,35 mln ton i były mniejsze w stosunku do roku poprzedniego o 434,61 mln ton (czyli o 9,25%).

Wydobycie węgla kamiennego w 2022 r. wyniosło 46 531 tys. ton, tj. o 17 302 tys. ton mniej niż w 2018 r. W stosunku do poprzedniego roku, wielkość eksploatacji węgla kamiennego spadła o 2 980 tys. ton (o 6,02%) i prowadzona była z 40 złóż – podobnie jak w 2021 r.

W 2018 r. geologiczne zasoby bilansowe węgla brunatnych wynosiły 23 315,52 mln ton (mniejsze w stosunku do roku 2017 o 69,54 mln ton), z czego 23 314,88 mln ton stanowiły węgle energetyczne, a pozostałe 0,64 mln ton – węgle bitumiczne.

Geologiczne zasoby bilansowe w złożach zagospodarowanych wyniosły 1 224,50 mln ton i stanowiły 5,25% łącznych geologicznych zasobów bilansowych. Węgiel brunatny z tych złóż był eksploatowany w pięciu kopalniach: Bełchatów, Turów, Adamów, Konin i Sieniawa.

Zasoby przemysłowe węgla brunatnego według stanu na koniec 2018 r. wyniosły 1 047,60 mln ton. W porównaniu z 2017 r. zasoby przemysłowe uległy zwiększeniu o 55,02 mln ton. Wydobycie węgla brunatnego w 2018 r. wyniosło 61 144 tys. ton i było mniejsze o 1 916 tys. ton (czyli 3,04%) niż w roku poprzednim.

W 2022 r. geologiczne zasoby bilansowe węgla brunatnych wyniosły 23 084,83 mln ton (mniejsze w stosunku do roku 2021 o 69,54 mln ton), z czego 23 084,19 mln ton stanowiły węgle energetyczne, pozostałe 0,64 mln ton – węgle bitumiczne.

Geologiczne zasoby bilansowe w złożach zagospodarowanych wyniosły na koniec 2022 r. 982,48 mln ton, tj. mniej o 242,02 mln ton niż w 2018 r. i stanowiły 4,26% łącznych geologicznych zasobów bilansowych. Węgiel brunatny z tych złóż był eksploatowany w czterech kopalniach: Bełchatów, Turów, Konin i Sieniawa.

Zasoby przemysłowe węgla brunatnego według stanu na koniec 2022 r. wyniosły 819 39 mln ton. W porównaniu z 2021 r. zasoby przemysłowe uległy zmniejszeniu o 59,27 mln ton (6,75%).

Wydobycie węgla brunatnego w 2022 r. wyniosło 57 679 tys. ton i było większe o 2 828 tys. ton (czyli 5,16%) niż w roku poprzednim. Eksploatacja prowadzona była w siedmiu złożach. W porównaniu z rokiem 2018 wydobycie węgla brunatnego było mniejsze o 3 465 tys. ton.

W 2018 r. stan wydobywalnych zasobów gazu ziemnego wynosił 142,16 mld m³ (łącznie zasoby bilansowe i pozabilansowe) i w porównaniu z rokiem poprzednim zasoby zwiększyły się o 22,97 mld m³.

Zasoby wydobywalne zagospodarowanych złóż gazu ziemnego wyniosły 90,56 mld m³, co stanowiło 64% ogólnej ilości zasobów wydobywalnych. Zasoby przemysłowe złóż gazu ziemnego w 2018 r. wyniosły 66,64 mld m³.

W 2018 r. wydobycie gazu ziemnego ze złóż o zasobach udokumentowanych wyniosło 4 926,01 mln m³ i było o 83,11 mln m³ mniejsze niż w roku 2017. Przywóz gazu ziemnego do Polski wyniósł 14,95 mld m³.

W 2022 r. stan wydobywalnych zasobów gazu ziemnego wyniósł 153,52 mld m³ (łącznie zasoby bilansowe i pozabilansowe) i w porównaniu z rokiem poprzednim zasoby zwiększyły się o 8,25 mld m³. W porównaniu z rokiem 2018 nastąpił wzrost zasobów wydobywalnych o 11,36 mld m³.

Zasoby wydobywalne zagospodarowanych złóż gazu ziemnego wyniosły 104,83 mld m³, co stanowiło 68,3% ogólnej ilości zasobów wydobywalnych. Zasoby przemysłowe złóż gazu ziemnego w 2022 r. wyniosły 77,96 mld m³.

W 2022 r. wydobycie gazu ziemnego ze złóż o zasobach udokumentowanych wyniosło 4 718,83 mln m³ i było o 143,77 mln m³ mniejsze niż w 2021 r. Przywóz gazu ziemnego do Polski wyniósł 14,43 mld m³.

(akta kontroli str. 2029-2133)

Długoterminowe krajowe zapotrzebowanie na surowce energetyczne określono na podstawie analiz przeprowadzonych na potrzeby opracowania *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*¹¹ oraz PEP2040.

W odniesieniu do sektora elektroenergetycznego zostały wykonane analizy prognostyczne z wykorzystaniem narzędzi analitycznych dla sektora paliwowo-energetycznego, dla których warunki brzegowe stanowiły m.in. parametry techniczne. Ocena zapotrzebowania na surowce energetyczne uwzględniała m.in. moc zainstalowaną jednostek wytwórczych energii, przewidywany stopień ich wykorzystania w kolejnych latach, przewidywane trwale odstawienia tych jednostek; będące w budowie nowe jednostki wytwórcze w poszczególnych lokalizacjach, rozwój nowych, nisko- i zeroemisyjnych źródeł wytwórczych, posiadane zasoby surowcowe, możliwość importu, prognozy cen surowców energetycznych, a także pierwszeństwo wprowadzania energii z odnawialnych źródeł do sieci elektroenergetycznej.

Wnioski z dwóch analiz przedstawiono w Załączniku nr 2 do PEP2040 *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*. Wyniki dotyczyły prognoz rozwoju sektora paliwowo-energetycznego do roku 2040 w scenariuszu zrównoważonych wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂. Prognozy te były zbieżne z prognozami Międzynarodowej Agencji Energii. *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*, przekazany do Komisji Europejskiej w dniu 30 grudnia 2019 r., wskazał te same prognozy. Zaprezentowano także wnioski z wyników analizy dla sektora elektroenergetycznego, w których założono scenariusz wysokich cen uprawnień do emisji CO₂ oraz uwzględniono koszty środowiskowe i systemowe. Potrzeba przygotowania tej dodatkowej analizy wystąpiła w obliczu zmieniającego się otoczenia regulacyjnego oraz ekonomicznego w Polsce i UE, a także była efektem zgłoszonych uwag podczas procesu konsultacji PEP2040.

Analizy oparto na prognozach rozwoju gospodarczego Polski opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Do długookresowych prognoz cen uprawnień do emisji CO₂ wykorzystano opracowania Międzynarodowej Agencji Energii oraz prognozy Komisji Europejskiej towarzyszące scenariuszowi referencyjnemu rozwoju sektora energetycznego

¹¹ Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 (dalej: KPEiK) został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 18 grudnia 2019 r. Wypełniając obowiązek nałożony na Polskę przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, w dniu 30 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych przekazał KPEiK do Komisji Europejskiej.

z 2016 r. (tj. wytyczne KE do założeń prognostycznych do zintegrowanych krajowych planów na rzecz energii i klimatu).

Podstawowe założenia przyjęte w analizach to:

- ścieżka wzrostu PKB opublikowana przez Ministerstwo Finansów – w okresach pięcioletnich przyjęto wzrost o 2,1–3,6% średniorocznie, przy czym za tworzenie wartości dodanej odpowiadać będą głównie usługi i przemysł;
- projekcja demograficzna Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), która zakłada spadek liczby ludności z obecnych ok. 38 do 36,5 mln w 2040 r.;
- projekcja dochodu rozporządzalnego oparta na danych GUS dotyczących budżetów gospodarstw domowych oraz na ścieżkach wzrostu PKB – z prognozy wynika, że dochód rozporządzalny gospodarstw domowych z 2015 r. ulegnie niemalże podwojeniu do 2040 r., co odzwierciedla poprawę sytuacji materialnej społeczeństwa oraz determinuje krajowy wzrost zapotrzebowania na energię;
- ze względu na konieczność zachowania spójności ze scenariuszami opracowywanymi do KPEiK zdecydowano o wykorzystaniu prognoz z 2017 r. Ministerstwa Finansów i Międzynarodowej Agencji Energii.

Ponadto przyjęto założenie, że Polska zrealizuje zobowiązania wynikające z regulacji UE i umów międzynarodowych w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń, wzrostu udziału OZE, poprawy efektywności energetycznej, bezpieczeństwa dostaw energii oraz budowy jednolitego rynku energii oraz działania określone dla obszaru *energia w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹² w celu poprawy bezpieczeństwa energetycznego, wzrostu efektywności energetycznej, rozwoju techniki oraz restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego.

W zakresie zasobów energetycznych przyjęto założenia:

- stan zasobów bilansowych surowców określono na podstawie *Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2018 r.*;
- przyjęto, że przyszłe zapotrzebowanie na węgiel kamienny ma być pokrywane w możliwym zakresie węglem krajowym i uzupełniane importem;
- w analizach nie był brany pod uwagę import i eksport węgla brunatnego, z uwagi na jego właściwości i możliwość jego wykorzystania w niewielkiej odległości od wydobywania;
- w odniesieniu do gazu ziemnego przyjęto, że utrzymane będą działania, zmierzające do umożliwienia w przyszłości pozyskiwania surowca z różnych kierunków, w tym zwiększenia wydobywania własnego.

W zakresie wielkości krajowej podaży paliw i nośników energii wyniki analiz przedstawiały się następująco:

- wydobycie węgla kamiennego (bez węgla koksującego) w latach 2015–2030 ma ulec umiarkowanemu spadkowi – z poziomu 32,1 Mtoe do 22,6 Mtoe (w jednostkach naturalnych jest to odpowiednio 59,6 mln t i 41,6 mln t); w okresie 2030–2040 przewidywany poziom wydobywania węgla kamiennego ulegnie bardzo istotnemu obniżeniu do 16,2 Mtoe (29,8 mln t) i będzie się wiązało ze spadkiem zapotrzebowania we wszystkich sektorach gospodarki krajowej; założono przyspieszenie po 2030 r. procesu trwałych wyłączeń z krajowego systemu elektroenergetycznego wyeksploatowanych węglowych jednostek wytwórczych; technologie węglowe wyposażone w instalacje CCS¹³ mogą być konkurencyjne, ale w warunkach wysokich cen uprawnień do emisji CO₂ przekraczających 50 EUR/t;

¹² Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) - M. P. poz. 260.

¹³ Instalacje do wychwytywania, transportu i geologicznego składowania dwutlenku węgla (ang. CCS – carbon capture and storage).

- oceniono, że Polska będzie eksporterem węgla kamiennego na niewielką skalę oraz importerem węgla koksującego. Utrzymany zostanie status eksportera koksu;
- po 2030 r. będzie spadać produkcja węgla brunatnego; do prognoz przyjęto uruchomienie odkrywki *Złoczew*, której zasoby są wykorzystane przez zmodernizowane bloki Elektrowni Bełchatów; ze względów ekonomicznych nie powstają żadne nowe jednostki wytwórcze na węgiel brunatny, poza blokiem w Turowie (o mocy zainstalowanej 450 MW) oddanym do użytku w 2021 r.;
- wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego ma utrzymywać się na stałym poziomie (odpowiednio ok. 1 Mtoe i ok. 3,6 Mtoe);
- wykorzystanie gazu ziemnego będzie wzrastać w wyniku zwiększenia wykorzystania tego paliwa w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej, w tym jako moce regulacyjne i rezerwowe, a także w celu poprawy jakości powietrza, jako paliwo o zdecydowanie niższej emisyjności niż węgiel;
- dalszy stopniowy wzrost zapotrzebowania na odnawialne nośniki energii takie jak: biomasa, biogaz, odnawialne odpady komunalne i przemysłowe;
- w wyniku wdrożenia energetyki jądrowej do krajowego systemu elektroenergetycznego konieczny będzie import paliwa jądrowego.

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazywały na dużą zmianę w strukturze wytwarzania energii elektrycznej w Polsce w perspektywie roku 2040. Moc osiągalna źródeł wytwarzania ma wzrosnąć z ok. 46 GW w 2018 r. (37,3 GW w 2015 r.) do ok. 59 GW w 2030 r. (wzrost o ok. 58%) i do 72 GW w 2040 r., co oznacza niemal podwojenie mocy w tym okresie (93%).

Udział źródeł odnawialnych ma wzrastać w bilansie mocy – z 18% w 2015 r. do ok. 40% w 2030 r. i 50% w 2040 r. (głównie przyrost mocy fotowoltaicznych oraz mocy wiatrowych). Zwiększać się będzie udział mocy gazowych, które mają istotne znaczenie dla bilansowania systemu elektroenergetycznego, ze względu na dużą elastyczność pracy. W strukturze mocy wytwórczych pomiędzy 2030 a 2035 r. ma pojawić się pierwszy blok jądrowy o mocy 1–1,6 GW (w prognozie przyjęto moc 1,3 GW pojedynczego bloku, która nie stanowi podstawy do wnioskowania o wyborze technologii). W odstępach 2–3 lat uruchamiane mają być kolejne bloki o sumarycznej mocy zainstalowanej w systemie ok. 6–9 GW. Sukcesywnie wzrastać ma także moc zainstalowana magazynów energii, ale także poziom mocy rezerwowanej w narzędziach zarządzania popytem – DSR (ang. *demand side response*).

Prognoza wskazywała na zmniejszenie mocy zainstalowanej jednostek systemowych zasilanych paliwami węglowymi, zwłaszcza po 2030 r. Dotyczyć to ma w szczególności wyeksploatowanych jednostek węgla kamiennego, które nie będą spełniały wymogów z zakresu emisji zanieczyszczeń. Ze względu na wyższą sprawność nowych jednostek opalanych węglem kamiennym, będą one mogły wytworzyć więcej energii elektrycznej przy tej samej mocy (ok. sprawność 38% vs. 45–46%). Udział w mocy zainstalowanej jednostek opalanych węglem kamiennym i brunatnym ma ulec redukcji z ok. 70% w 2015 r. do 40% w 2030 r. oraz do 19% w 2040 r.

Prognoza wskazywała, że moc zainstalowana elektrowni węglowych zawodowych w 2040 r. będzie stanowiła około połowy mocy zainstalowanych w 2015 r. (odpowiednio 26,3 GW i 13,7 GW). Natomiast moce zainstalowane w technologiach odnawialnych ulegną w tym czasie kilkukrotnemu zwiększeniu (odpowiednio 6,7 GW i 37,4 GW), choć współczynnik ich wykorzystania jest znacznie niższy niż w przypadku jednostek konwencjonalnych.

W prognozach przyjęto, że saldo importowo-eksportowe jest zerowe. Polska nie odpowiada za dostępność energii z innych państw, dlatego prognozy nie mogą opierać bezpieczeństwa dostaw energii na potencjalnym imporcie.

Drugi scenariusz – dla sektora elektroenergetycznego – został oparty na założeniu wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂. Ponieważ prognoza obejmowała wyłącznie sektor elektroenergetyczny, zapotrzebowanie na węgiel kamienny i gaz ziemny odnosiły się do popytu na węgiel kamienny i gaz ziemny dla elektrowni i elektrociepłowni, tj. nie obejmowały zapotrzebowania ciepłowni oraz popytu na ww. surowce w innych sektorach gospodarki.

Wyniki dodatkowej analizy wskazywały, że moc osiągalna netto ma wzrosnąć do ok. 56,6 GW w 2030 r. i do 60 GW w 2040 r. Oznacza to wzrost mocy osiągalnej netto o 38% w stosunku do stanu z okresu opracowywania PEP2040.

Udział źródeł odnawialnych w bilansie mocy ma wzrastać z ok. 25% w 2020 r. do ok. 39% w 2030 r. i do około 48% w 2040 r., co wynika z przyrostu mocy fotowoltaicznych oraz mocy wiatrowych. Moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych morskich ma wynieść około 5,9 GW w 2030 r. oraz docelowo 9,6 GW w 2040 r. Łączna moc w elektrowniach słonecznych ma wynieść ok. 5,1 GW w 2030 r. oraz około 10 GW w 2040. Większy rozwój mocy w fotowoltaice ma być ograniczany ze względu na wysoki koszt systemowy generowany przez tę technologię. Udział mocy gazowych, które ze względu na dużą elastyczność pracy mają istotne znaczenie dla bilansowania systemu elektroenergetycznego, ma wzrastać ze stanu ok. 5% do ok. 11% w 2030 r. oraz 24% w 2040 r., przy czym część z zainstalowanych mocy gazowych w 2040 r. będą stanowiły elektrownie gazowe szczytowe (ang. *open cycle gas turbine* – OCGT). W strukturze mocy wytwórczych pomiędzy 2030 a 2035 r. ma powstać pierwszy blok jądrowy o mocy 1,1 GW, a następne w dwu letnich odstępach – do 4,4 GW w 2040 r. W wydłużonej perspektywie modelu do 2045 r. założono wybudowanie sześciu bloków jądrowych o łącznej mocy 6,6 GW.

Z przyczyn technicznych i ekonomicznych prognoza zakładała duże zmniejszenie mocy zainstalowanej w źródłach węglowych. Ich udział w systemie elektroenergetycznym zmniejszył się z poziomu ok. 52% do poziomu ok. 37% w 2030 r. oraz ok. 11% w 2040 r. Harmonogram wyłączania elektrowni systemowych opartych o paliwa węglowe w tym modelu wynikał z technicznego wyeksploatowania istniejących jednostek oraz kończącego się technicznego czasu życia. Nowe jednostki węglowe nie będą powstawały ze względu na brak ekonomicznego uzasadnienia, spowodowanego wysokimi cenami uprawnień do emisji CO₂ oraz zaimplementowanymi w modelu kosztami środowiskowymi.

Przyjęto, że saldo importowo-eksportowe jest zerowe, ze względu na konieczność zapewnienia samowystarczalności generacji krajowej w przypadku braku dostępności importu energii z zagranicy. W związku z tym produkcja energii elektrycznej netto odpowiada zapotrzebowaniu i ma rosnąć z poziomu ok. 160 TWh do poziomu 181,1 TWh w 2030 r. i do poziomu 204,2 TWh w 2040 r.

Największy wzrost w wolumenie produkowanej energii elektrycznej netto ma wystąpić w przypadku OZE, które w 2040 r. mają produkować prawie cztery razy więcej energii elektrycznej niż w wyjściowym okresie prognoz. Udział elektrowni wiatrowych w produkcji energii elektrycznej netto ma wynieść około 26% w 2030 r. (w tym 13% off-shore) i 30% w roku 2040 (19% off-shore). Elektrownie słoneczne produkują 2,5% energii elektrycznej w roku 2030 oraz 5% w 2040 r.

Podobny do OZE wzrost ma wystąpić dla źródeł gazowych, które ze względu na swoją charakterystykę techniczną pełnią kluczową funkcję bilansowania systemu elektroenergetycznego (wzrost z poziomu poniżej 10% w produkcji energii elektrycznej elektrowni gazowych do poziomu 24% w roku 2030 oraz prawie 30% w 2040 r.).

Wyniki modelu wykazały, że źródła wytwórcze energetyki jądrowej wyprodukują około 9% energii elektrycznej w 2035 r. oraz około 16% w 2040 r. Ważną kwestią jest fakt, że energetyka jądrowa generuje bardzo niski koszt środowiskowy, a także systemowy, co czyni ją bardzo atrakcyjną technologią dla optymalnego pod kątem kosztu społecznego miksu energetycznego.

Wysokie ceny uprawnień do emisji CO₂ oraz koszt środowiskowy powoduje, że w latach 2020–2040 nastąpi wyraźny spadek w ilości energii elektrycznej produkowanej przez źródła węglowe. Z wyjściowych ok. 90 TWh elektrownie węglowe wyprodukują 11 TWh w roku 2040. Podane ilości energii elektrycznej produkowanej z węgla nie uwzględniają produkcji energii z elektrociepłowni węglowych. Wielkość ta jest uwzględniona w agregacie odpowiadającym za elektrociepłownie, uwzględniającym również elektrociepłownie gazowe.

Przy ocenie wyników modelu pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz planu wykorzystania krajowych zasobów kluczowe było dokonanie analizy zapotrzebowania przez energetykę zawodową na węgiel kamienny.

Zgodnie z wynikami modelu, który zredukował udział elektrowni węglowych w produkcji energii elektrycznej, zużycie węgla kamiennego w elektrowniach i elektrociepłowniach ma spadać z poziomu ponad 30 mln ton rocznie w 2020 r. do poziomu około 11 mln ton w 2040 r. Ma to wynikać bezpośrednio z podniesionej ścieżki cenowej uprawnień do emisji CO₂, a także zaimplementowanych do modelu kosztów środowiskowych, które obniżają opłacalność wykorzystania technologii węglowych. W konsekwencji ma się to przełożyć na znaczny spadek zapotrzebowania na węgiel energetyczny. Ze względu na znacznie niższą emisyjność, wyniki modelu optymalizacyjnego wskazały na wyższy współczynnik wykorzystania źródeł gazowych kosztem energetyki węglowej, co ma przełożyć we wzroście zapotrzebowania na to paliwo.

Znaczący wzrost udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a także proces wyłączeń źródeł węglowych spowodował, że w optymalnym miksie energetycznym nastąpi istotny wzrost udziału energii elektrycznej produkowanej w elektrowniach gazowych, co bezpośrednio przełoży się na wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny w tym sektorze.

Zgodnie z modelem zużycie na poziomie 4,2 mld m³ gazu w elektrowniach i elektrociepłowniach w 2020 r. wzrośnie do poziomu 12,3 mld m³ gazu w roku 2040, osiągając kilka lat wcześniej szczyt zapotrzebowania na poziomie 13,4 mld m³.

Podsumowanie analizy dodatkowej

Z uwagi na warunki ekonomiczno-techniczne gaz ziemny będzie wykorzystywany w kogeneracji oraz elektrowniach gazowych, jako moce rezerwowe, regulacyjne i szczytowe. Moc zainstalowana w jednostkach wykorzystujących gaz ziemny osiągnie ponad 11 GW w 2040 r. Zapotrzebowanie na gaz ziemny w energetyce wzrośnie z poziomu 4,2 mld m³ w 2020 r. do maksymalnego poziomu 13,4 mld m³ w 2036 r., a następnie w niewielkim stopniu spadnie. Techniczne zdolności importowe po 2023 r. pozwolą na pokrycie takiego zapotrzebowania z zachowaniem bezpieczeństwa energetycznego (bez dostaw z kierunku wschodniego).

Energetyka jądrowa, nie tylko ze względu na zeroemisyjność, ale także z powodu niskiego poziomu kosztu środowiskowego i systemowego, jest bardzo pożądanym elementem miksu energetycznego. Technologia ta nie tylko pozwoli na osiągnięcie głębokiej dekarbonizacji systemu elektroenergetycznego w stopniu wymaganym przez UE, ale także pozwoli na minimalizację kosztu społecznego funkcjonowania KSE. Zgodnie z wynikami modelu, pierwszy blok jądrowy o mocy 1,1 GW zostanie ukończony w latach 2030–2035, a następne budowane będą co kolejne 2 lata, zgodnie z możliwościami technicznymi KSE.

Scenariusz wysokich cen CO₂ oraz zaimplementowane koszty środowiskowe powodują, że moc zainstalowana w elektrowniach opalanych węglem kamiennym ulegnie w latach 2020–2040 szybkiej redukcji. W 2040 r. w systemie pozostanie jedynie 2,2 GW mocy z istniejących 11,5 GW w węgle kamiennym oraz 3,5 GW budowanych lub wybudowanych w ostatnich latach jednostek. Ze względu na wysokie koszty eksploatacji jednostki te będą miały charakter rezerwowy, co przełoży się na jedynie 3% udział tej technologii w produkcji energii elektrycznej w 2040 r. W związku z tym wykorzystanie węgla kamiennego w elektrowniach i elektrociepłowniach spadnie do poziomu 11,2 mln ton rocznie w 2040 r. (z ponad 30 mln ton rocznie w 2020 r.).

Harmonogram wyłączeń jednostek opalanych węglem brunatnym oraz brak opłacalności inwestowania w nowe moce wytwórcze ma spowodować, że po 2030 r. nastąpi dynamiczny proces zmniejszania mocy zainstalowanej w tej technologii w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym, co jednocześnie przełoży się na znaczący spadek produkcji energii elektrycznej ze źródeł opartych o ten surowiec. W 2040 r. w systemie ma pozostać jedynie 1,1 GW jednostek wytwórczych opalanych węglem brunatnym, co przełoży się na 2% udział w produkcji energii elektrycznej.

Z informacji uzyskanych od Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA¹⁴ wynika, że moc osiągalna istniejących ciepłych elektrowni krajowych (zarówno jednostek wytwórczych centralnie dysponowanych, jak i jednostek wytwórczych niebędących centralnie

¹⁴ Pismo z dnia 30 października 2023 r.

dysponowanymi) w perspektywie lat 2022-2040 będzie systematycznie spadała, z 35 076 MW w roku 2022 do 12 193 MW w 2040 r., w tym opalanych węglem brunatnym – 8 269 MW do 757 MW, opalanych węglem kamiennym – z 21 627 MW do 7 255 MW, natomiast opalanych gazem – z 4 024 MW do 3 255 MW.

(akta kontroli str. 2238-2315, 3116-3124)

W zakresie prognoz krótkoterminowych, w drugiej połowie 2022 r. Ministerstwo z Narodowym Centrum Analiz Energetycznych, PSE SA i innymi zaangażowanymi podmiotami, rozpoczęło prace nad prognozowaniem bilansu węgla kamiennego energetycznego. Dane do bilansu pozyskiwane były także z Ministerstwa Aktywów Państwowych, ze względu na nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa, które przekazywały stosowne informacje. Dokument był w kolejnych miesiącach aktualizowany, uwzględniając m.in. zrealizowane wydobycie krajowe, import surowca, plany importowe, zdolności przeładunkowe w portach czy obowiązkowe zapasy w jednostkach wytwórczych energii elektrycznej i ciepła.

(akta kontroli str. 3099-3109, 3112-3115)

Według danych PSE SA produkcja energii w jednostkach cieplnych biorących udział w mechanizmie centralnego dysponowania w latach 2018-2022 kształtowała się następująco:

- produkcja energii przy użyciu węgla brunatnego w latach 2018-2020 zmniejszała się z 49 014 776 MWh do 37 978 120 MWh, natomiast w latach 2021-2022 zwiększyła się wynosząc odpowiednio 45 681 269 MWh i 46 942 370 MWh,
- produkcja energii przy użyciu węgla kamiennego w latach 2018-2020 zmniejszała się z 60 935 323 MWh do 52 047 285 MWh, natomiast w latach 2021-2022 wyniosła odpowiednio 63 228 882 MWh i 60 444 226 MWh,
- produkcja energii przy użyciu gazu ziemnego corocznie w latach 2018-2021 wzrastała z 5 035 662 MWh do 8 302 701 MWh, a w 2022 r. wyniosła 6 496 158 MWh.

Poziom zużycia paliwa na 1 MWh wyprodukowanej energii w ww. jednostkach kształtował się w latach 2018-2022 następująco:

- zużycie węgla brunatnego na 1 MWh wyprodukowanej energii wynosiło 1,14-1,20 tony,
- zużycie węgla kamiennego na 1 MWh wyprodukowanej energii wynosiło 0,40-0,44 tony,
- zużycie gazu ziemnego na 1 MWh wyprodukowanej energii wynosiło 0,18-0,20 tys. m³.

Na podstawie danych PSE SA dotyczących produkcji energii oraz zużycia paliwa, a także planów wyłączania poszczególnych bloków energetycznych zasilanych paliwami kopalnymi, oszacowana wielkość poszczególnych paliw niezbędna do produkcji w latach 2024-2040 energii w jednostkach w centralnej dyspozycji kształtuje się następująco (do oszacowania przyjęto założenia, że wskaźnik faktycznego zużycia paliwa na 1 MWh wyprodukowanej energii w poszczególnych elektrowniach będzie kształtował się na takim poziomie, jak w 2022 r.):

- węgiel brunatny – 597 924 700 ton (do 2040 r. planuje się zamknąć wszystkie bloki zasilane węglem brunatnym),
- węgiel kamienny – 225 176 852 ton (po 2040 r. roczne zużycie węgla kamiennego do produkcji energii wyniesie według takich szacunków poniżej 8 000 000 ton i będzie malało, a ostatnie bloki węglowe zasilane tym paliwem zostaną zamknięte w 2054 r.),
- gaz ziemny – 22 244 993 m³.

Powyższe szacunki nie uwzględniają zużycia paliwa w jednostkach wytwórczych w centralnej dyspozycji, które zostaną uruchomione po 2023 r. Przy uwzględnieniu takich jednostek nie zmieniają się szacunki zapotrzebowania na węgiel brunatny i kamienny, natomiast zwiększy się zapotrzebowanie na gaz ziemny.

Według dokumentu *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego* (załącznik nr 2 do PEP2040) zapotrzebowanie na energię elektryczną netto wyniesie: w 2025 r. 170,1 TWh, w 2030 r. – 181,1 TWh, w 2035 r. – 191,9 TWh, a w 2040 r. – 204,2 TWh. Jednostki w centralnej dyspozycji produkujące energię przy wykorzystaniu paliw kopalnych będą

wytwarzały, według ww. szacunków: w 2025 r. 96,6 TWh, w 2030 r. – 82,7 TWh, w 2035 r. – 50,2 TWh, a w 2040 r. – 30,0 TWh.

(akta kontroli str. 3203-3218, 3388-3391)

Programowanie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych surowców energetycznych w strategiach rządowych

Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. została przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. Poprzednia polityka energetyczna państwa była prowadzona na podstawie dwóch dokumentów strategicznych: *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*¹⁵ oraz *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*¹⁶ PEP2040 to jedna z dziewięciu zintegrowanych strategii sektorowych, wynikających ze *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, spójna z KPEiK. W PEP2040 określono osiem celów szczegółowych, ze wskazaniem działań koniecznych do ich realizacji oraz projektami strategicznymi:

- optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych – dążenie do uzyskania możliwie wysokiej efektywności wydobywania oraz wykorzystania surowców, co ma wpływ na bardziej racjonalne jego zagospodarowanie, a więc ograniczenie oddziaływania sektora energetycznego na środowisko. Efektywność pozyskania surowca wpływa na koszt wytworzenia energii i w konsekwencji na konkurencyjność gospodarki. Założono, że w związku z trwającą transformacją energetyki w kierunku niskoemisyjnym, wydobycie surowców energetycznych (w szczególności węgla kamiennego i brunatnego) będzie się zmniejszać. Projektem strategicznym służącym osiągnięciu tego celu była *Transformacja regionów węglowych*. Według PEP2040 popyt na węgiel kamienny miał być pokrywany zasobami własnymi, a relacja import-eksport miała mieć charakter uzupełniający. Według prognoz rola tego surowca ma ulec ograniczeniu. W czasie transformacji polskiego sektora energetycznego niezbędne jest zapewnienie przez polski sektor górnictwa pewnych dostaw węgla kamiennego po konkurencyjnych cenach. Z tego względu konieczne jest zapewnienie rentowności sektora oraz racjonalna eksploatacja, wykorzystanie i dystrybucja surowca.
- rozbudowa infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej,
- dywersyfikacja dostaw i rozbudowa infrastruktury sieciowej gazu ziemnego, ropy naftowej oraz paliw ciekłych,
- rozwój rynków energii,
- wdrożenie energetyki jądrowej – PEP2040 zakładał uruchomienie pierwszego bloku jądrowego o mocy 1-1,6 GW w 2033 r., a także realizację kolejnych co 2-3 lata. Cały program jądrowy zakładał budowę łącznie sześciu bloków do 2043 r., terminy realizacji wynikały z przewidywanych ubytków mocy w KSE, związanych z zamykaniem wysokoemisyjnych i nieefektywnych bloków węglowych o wieku powyżej 40 lat oraz ze wzrostem popytu na energię elektryczną
- rozwój OZE,
- rozwój ciepłownictwa i kogeneracji,
- poprawa efektywności energetycznej.

W PEP2040 zdefiniowano podmioty odpowiedzialne za wdrażanie i monitorowanie programu – organy administracji rządowej, samorządowej, instytucje rządowe, podmioty sektora paliwowo-energetycznego. Wskazane zostały ramy finansowe i źródła finansowania inwestycji rozwojowych oraz ich wpływ na decyzje na szczeblu regionalnym.

¹⁵ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. – 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.

¹⁶ Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., M.P. poz.469.

PEP2040 wyznaczyła drogę do dekarbonizacji gospodarki, co stanowi cel UE do 2050 r., ponadto określiła wskaźniki, które mają przyczynić się do globalnego pomiaru realizacji celów środowiskowych:

- nie więcej niż 56% węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2030 r.,
- co najmniej 23% OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r.,
- wdrożenie energetyki jądrowej w 2033 r.,
- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (GHG) o 30% do 2030 r. (w stosunku do 1990 r.),
- zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 23% do 2030 r. (w stosunku do prognoz zużycia z 2007 r.).

(akta kontroli str. 2134-2237)

Polityka Surowcowa Państwa

Kierunki rozwoju określone w SOR stanowiły podstawę do opracowania strategii w zakresie między innymi gospodarowania zasobami kopalin. Jako jeden z projektów strategicznych SOR w obszarze Środowisko wskazano *Politykę Surowcową Państwa*, której wprowadzenie w życie miało nastąpić w 2018 r. SOR definiowała *Politykę Surowcową Państwa* jako projekt dotyczący budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości oraz posiadanymi przez Polskę ich zasobami, a także adekwatnych – związanych z tym zmian prawnych i instytucjonalnych. Potrzeba przyjęcia *Polityki Surowcowej Państwa* wynikała także z wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, dotyczących kontroli *Gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych*¹⁷. NIK zwróciła uwagę na brak spójnej polityki surowcowej, uwzględniającej strategię gospodarki zasobami kopalin.

Formalnie prace nad PSP rozpoczęły się w lipcu 2016 r. podczas pierwszego posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw *Polityki Surowcowej Państwa*¹⁸ zwołanego przez Pełnomocnika Rządu do spraw *Polityki Surowcowej Państwa*¹⁹.

Pełnomocnik przygotował projekt *Polityki Surowcowej Państwa*, który we wrześniu 2017 r. został przyjęty przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, a następnie poddany konsultacjom społecznym podczas 12 regionalnych konferencji dedykowanych poszczególnym filarom *Polityki Surowcowej Państwa*, przeprowadzonych w okresie od listopada 2017 r. do października 2018 r. Projekt *Polityki Surowcowej Państwa* był konsultowany także w trakcie obrad Międzyresortowego Zespołu do spraw *Polityki Surowcowej Państwa* oraz w ramach konsultacji wewnątrzresortowych. Dodatkowo każdy resort złożył swoje uwagi do projektu *Polityki Surowcowej Państwa*. Pierwszy projekt PSP Ministerstwo przekazało Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 25 stycznia 2019 r., a następnie po uwzględnieniu uwag innych resortów Ministerstwo w dniu 29 maja 2019 r. przekazało uzupełniony projekt PSP pod obrady Rady Ministrów. Na przedłużanie się prac nad dokumentem wpływ miała konieczność dostosowania założeń ujętych w PSP do PEP2040, kilkukrotna reorganizacja Ministerstwa oraz brak powołania (w okresie od dnia 20 marca do dnia 20 października 2020 r.) Głównego Geologa Kraju, pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu do Spraw *Polityki Surowcowej*²⁰.

Polityka Surowcowa Państwa została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r.²¹, była bezpośrednio związana z PEP2040, ponieważ stanowiła dodatkowy element mający wpływ na osiągnięcie założeń określonych w PEP2040. Głównym celem działań zaplanowanych w PSP2050 było zabezpieczenie potrzeb bieżących i przyszłych oraz stałe

¹⁷ P/17/015/KGP, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/015/KGP>.

¹⁸ Utworzony na mocy Zarządzenia Nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa* (M.P.2023.147).

¹⁹ Dalej: Pełnomocnik.

²⁰ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Klimatu i Środowiska nr KGP.410.008.02.2021 w ramach kontroli P/21/019 – *Przygotowanie i realizacja Programu dla sektora górnictw węgla kamiennego w Polsce*.

²¹ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie *przyjęcia Polityki Surowcowej Państwa* (M.P. poz. 371). Dalej: PSP2050.

poszerzanie bazy zasobowej kopalin do produkcji surowców, w tym surowców energetycznych. Ponadto, intensyfikacja poszukiwania, rozpoznawania i zagospodarowywania systemów geotermalnych oraz wsparcie działań w zakresie wykorzystania czystych technologii węglowych. Zakładano, że cele te będą osiągnięte poprzez odpowiednie zmiany prawno-administracyjne ułatwiające i sprzyjające prowadzeniu działalności poszukiwawczej, rozpoznawczej oraz wydobywczej. Istotne znaczenie w realizacji celów przypisano także skutecznej i kompleksowej ochronie złóż kopalin, która pozwalałaby zachować dostęp do złóż już udokumentowanych oraz bezpośredniemu zaangażowaniu jednostki pełniącej funkcję państwowej służby geologicznej w działania na rzecz rozwoju nowych technologii w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, dokumentowania i wykorzystywania zasobów złóż kopalin do produkcji surowców.

Załącznikiem nr 5 do PSP2050 jest *Zbiornicze zestawienie obecnego i prognozowanego zapotrzebowania na poszczególne analizowane surowce mineralne (wg stanu na koniec 2018 r.)*:

- poziom zapotrzebowania na gaz ziemny wysokometanowy w latach 2009-2018 wynosił od 12,8-17,2 mld m³ (średnio 14,9 mld m³); prognoza zapotrzebowania na lata 2030, 2040, 2050 wynosiła odpowiednio: 20,0-20,5, 21,0-22,0 i 22,0-23,0 mld m³;
- poziom zapotrzebowania na gaz ziemny zaazotowany w latach 2009-2018 wynosił od 3,6-4,0 mld m³ (średnio 3,8 mld m³), zapotrzebowanie było pokryte krajowym wydobyciem; prognoza zapotrzebowania na lata 2030 wynosiła 4,5 mld m³, zaś na lata 2040 i 2050 – po 5,0-5,5 mld m³;
- poziom zapotrzebowania na węgiel brunatny w latach 2009-2018 wynosił 56,6-65,7 mln ton (średnio 61,2 mln ton), zapotrzebowanie było pokryte krajowym wydobyciem; prognoza zapotrzebowania na lata 2030 wynosiła 47-48 mln ton, na 2040 15-16 mln ton, na 2050 – 0;
- poziom zapotrzebowania na węgiel kamienny energetyczny w latach 2009-2018 wynosił 58,5-72,5 mln ton (średnio 64,4 mln ton), import w pokryciu zapotrzebowania w tych latach wyniósł 14,5%; prognoza zapotrzebowania na lata 2030, 2040, 2050 wynosiła odpowiednio: 35-36, 24-25, 0 mln ton.

(akta kontroli str. 2344-2480)

Realizacja zadań wskazanych w strategiach rządowych w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych surowców energetycznych

Realizacja zadań określonych w PEP2040

W PEP2040 dla realizacji celu szczegółowego nr 1 *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych* określono trzy zadania:

- 1.1. zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż,
- 1.2. zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel brunatny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż,
- 1.5. zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na gaz ziemny przez m.in. optymalizację wykorzystania krajowych złóż gazu ziemnego, w tym rozwój metod wykorzystania złóż niekonwencjonalnych.

Realizacja wymienionych zadań odbywała się poprzez m.in. działania określone w PSP2050 (które zostały poniżej szczegółowo opisane), natomiast Ministerstwo opracowało *Podsumowanie realizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r w 2021 r.* Zgodnie z tym dokumentem:

- 28 maja 2021 r. zawarto umowę społeczną dotyczącą transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego pomiędzy reprezentantami strony rządowej, strony związków zawodowych, gmin górnictwa i zarządów spółek górnictwa. Uchwalono ustawę z dnia 1 października 2021 r. o *zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2071) – postanowienia m.in. w zakresie przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących możliwości zbywania kopalń, zakładów górnictwa lub ich oznaczonych części

do końca 2023 r., przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących restrukturyzacji zatrudnienia, zwiększenia wysokości limitu środków przeznaczonych na finansowanie procesu restrukturyzacji, rozpoczętego w 2015 r.

- w celu zapewnienia ochrony udokumentowanych złóż kopalin w krajowym systemie zagospodarowania przestrzennego w trybie ciągłym opiniowano projekty: studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województwa,
- w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych oraz właściwości ministra właściwego do spraw środowiska w trybie ciągłym uzgadniano projekty (w przypadku braku dokumentów planistycznych, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP), miejscowych i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego: decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- uchwalono ustawę z dnia 16 czerwca 2023 r. o *zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*²² wprowadzenie definicji złoża strategicznego, zasady uznawania złoża za strategiczne, (na wniosek lub z urzędu), utworzenie wykazu złóż strategicznych, określa zasady jego dokumentowania, wprowadza obowiązek ujawnienia go w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego, a także sankcji związanych z niewdrażaniem tego obowiązku, określenie przepisów gwarantujących realne zabezpieczenie złóż strategicznych przed zabudową terenu uniemożliwiającą lub poważnie utrudniającą przyszłą ewentualną eksploatację złóż kopalin – z wyjątkiem instalacji OZE, które nie są trwale związane z gruntem i morskich farm wiatrowych, obowiązek wprowadzenia złoża kopaliny nie tylko do studium, ale również do planu miejscowego i doregulowanie zasad wprowadzania tych zmian, usprawnienie niektórych procedur związanych z prowadzeniem postępowań przez organy nadzoru górniczego oraz przez organy administracji geologicznej,
- prowadzono prace nad przygotowaniem Polityki Surowcowej Państwa, której celem było zabezpieczenie potrzeb bieżących i przyszłych oraz stałe poszerzanie bazy zasobowej kopalin do produkcji surowców (w tym surowców energetycznych), a ponadto intensyfikacja poszukiwania, rozpoznawania i zagospodarowywania systemów geotermalnych oraz wspieranie podejmowanych aktywności w zakresie wykorzystania czystych technologii węglowych. (przyjęcie PSP – 1 marca 2022 r.).

Realizacja zadań przez spółki energetyczne:

PGG SA uzyskała koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża *Piaśń* poniżej głębokości udokumentowania, tj. 1000 m (termin ważności koncesji 31 marca 2024 r.). W ramach koncesji zostało wykonanych 5 z 9 otworów badawczych (ma to pozwolić na sporządzenie dokumentacji geologicznej złoża do głębokości 1300 m).

W ramach procesu pozyskania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża *Za Rowem Bełkim* minister zatwierdził Dodatek nr 2 do dokumentacji złoża węgla kamiennego.

W kwietniu 2020 r. uzyskanie koncesji na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej (*Śmiłowice*).

Brzezinka sp. z o.o. SKA w listopadzie 2020 r. uzyskała koncesję na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej (*Brzezinka 3*).

LW Bogdanka SA w listopadzie 2021 r. uzyskała koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie węgla kamiennego (*Łaszczów*).

Tauron Wydobycie SA - w ramach spółki prowadzono prace nad udostępnieniem złóż o lepszych parametrach eksploatacyjnych – zakończono budowę poziomu 800 m w Zakładzie

²² Dz. U. 2023 poz.2029.

Górnictwem Janina celem udostępnienia węglasobnego pokładu (infrastruktura techniczno-organizacyjna włączona do działalności produkcyjnej).

Jastrzębska Spółka Węglowa SA - wrzesień 2022 r. rozpoznawanie złoża węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej (*Bzie-Dębina 2 -Zachód*) (do 24 września 2023 r.), listopad 2022 r. - poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej (*Knurów*).

Zakład Górniczy SILTECH – sierpień 2023 r. - rozpoznawanie złoża węgla kamiennego (*Miechowice*).

Zadania dotyczące węgla brunatnego: GDOŚ uchylił w całości decyzję środowiskową RDOŚ w Łodzi dla kopalni Złoczew z 2018 r. Inwestor nie przedstawił istotnych analiz wpływu kopalni na środowisko naturalne i ludzi, ZE PAK SA i PGE GEiK SA zapewniły w 2021 r. pełne pokrycie dostaw węgla brunatnego do jednostek wytwórczych, zgodnie z ich zapotrzebowaniem, PGE GEiK SA nie kontynuowała projektu innowacyjnego dotyczącego zgazowania węgla brunatnego z uwagi na długoterminowe prognozy zmniejszenia zapotrzebowania na produkcję energii opartej na węglu brunatnym. Spółki nie podejmowały innych działań w obszarze poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w obszarze wydobywania i wykorzystania węgla brunatnego.

Zarząd PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA poinformował²³, że Spółka pozyskuje węgiel brunatny dla potrzeb Elektrowni Bełchatów zgodnie z koncesjami wydobywczymi ze złóż *Pole Bełchatów* i *Pole Szczerców*. Stan zasobów operatywnych szacowany na koniec 2023 r. kształtował się w tych złożach na poziomie odpowiednio ok. 6,5 mln Mg oraz ok. 408,5 mln Mg. Zasoby te, jak wskazał Zarząd, są wystarczające do zabezpieczenia pracy bloków energetycznych, zgodnie z harmonogramem obowiązującym w Spółce do roku 2036 (i dalej do roku 2038 - koniec koncesji). Wydobycie zasobów ze złoża *Złoczew* było planowane w przypadku kontynuacji przez Elektrownię Bełchatów działalności opartej na węglu brunatnym po roku 2036.

Zadania dotyczące gazu ziemnego:

- spółki gazowo-paliwowe (PGNiG SA, LOTOS Petrobaltic SA, ORLEN Upstream Sp. z o.o.) kontynuowały poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. PGNiG SA na terenie Karpat, Przedgórze Karpat, Monokliny Przedśudeckiej i Niżu Polskiego zarówno we własnym zakresie, jak i we współpracy z partnerami włączył do eksploatacji 13 odwiertów. Z 26 otworów wierconych w 2021 r. głębokość końcową osiągnęło 22 otworów, w tym: jeden badawczy, trzy poszukiwawcze, sześć rozpoznawczych oraz 12 eksploatacyjnych. ORLEN Upstream Sp. z o.o. wykonała jeden otwór wiertniczy na Podkarpaciu;
- PGNiG SA realizowano projekt Smart Field 4.0, którego celem było zwiększenie zasobów wydobywalnych eksploatowanych złóż i optymalizacja ich produkcji;
- w ramach działalności ciągłej LOTOS Petrobaltic SA prowadziła działalność poszukiwawczo-wydobywczą w wyłącznej strefie ekonomicznej;
- w październiku 2021 r. LOTOS Petrobaltic SA uruchomiła przesył gazu ziemnego współwystępującego w złożu ropy naftowej B8 podwodnym rurociągiem do elektrociepłowni ENERGOBALTIC Sp. z o.o. we Władysławowie;
- w LOTOS Upstream Sp. z o.o. prowadzono działania mające na celu zagospodarowanie, uruchomienie wydobywania i wprowadzenie do krajowego systemu przesyłowego gazu ziemnego pochodzącego ze złóż gazu ziemnego B4 i B6 zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej;
- Minister wydawał²⁴ oraz przedłużał koncesje na poszukiwanie i wydobywanie gazu ziemnego.
(akta kontroli str. 2316-2343, 3221-3225)

²³ Pismo z dnia 31 stycznia 2024 r., znak P/74/2024.

²⁴ W latach 2021-2023 (I kwartał) Minister wydał pięć koncesji.

Aktualizacja PEP2040

W dniu 29 marca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła *Założenia do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) Wzmacnianie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej*. Zasadniczym elementem aktualizacji było dodanie filaru 4. Suwerenność energetyczna. Szczególnym celem było zapewnienie szybkiego uniezależnienia krajowej gospodarki od importowanych paliw kopalnych (węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny) oraz pochodnych (LPG, olej napędowy, benzyna, nafta) z Federacji Rosyjskiej oraz innych krajów objętych sankcjami gospodarczymi poprzez dywersyfikację dostaw, inwestycje w moce produkcyjne, infrastrukturę liniową i magazynowanie oraz w alternatywne paliwa. W pozostałych filarach polityki energetycznej Polski – sprawiedliwa transformacja, budowa zeroemisyjnego systemu oraz poprawa jakości powietrza – działania ograniczające zapotrzebowanie na paliwa kopalne z Federacji Rosyjskiej i innych krajów objętych sankcjami gospodarczymi miały być przyspieszane w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski, a jednocześnie nastawione na budowanie innowacyjności gospodarki i jej wzmocnienie.

Ww. decyzja była spowodowana sytuacją międzynarodową, zwłaszcza agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, wpływającą na wiele aspektów związanych z polityką energetyczną i powodującą konieczność zmiany podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w kierunku większej dywersyfikacji i niezależności.

Przewidziano następujące zmiany w PEP2040:

1) zwiększenie dywersyfikacji technologicznej i rozbudowa mocy opartych o źródła krajowe; Założeniem było dążenie do pokrycia zapotrzebowania na moc elektryczną zdywersyfikowanymi technologicznie krajowymi źródłami w celu utrzymania wysokiego stopnia niezależności energetycznej. Inwestycje w sektorze energetycznym miały być ukierunkowane na zapewnienie stabilności pracy systemów energetycznych z uwzględnieniem ograniczania wpływu sektora na środowisko życia człowieka.

2) dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii;

OZE jako element dywersyfikacji miksu energetycznego miał podlegać dynamicznemu rozwojowi we wszystkich sektorach w aspekcie wyzwań związanych z niezależnością i suwerennością, a jednocześnie z uwzględnieniem poprawy jakości życia wynikającej z lepszej jakości środowiska naturalnego. W perspektywie 2040 r. założeniem było dążenie do tego, aby około połowa produkcji energii elektrycznej pochodziła z odnawialnych źródeł. Poza rozwojem mocy wiatrowych i słonecznych, zakładano działania mające na celu rozwój wykorzystania OZE niezależnych od warunków atmosferycznych (wykorzystujących energię wody, biomasy, biogazu, ciepła ziemi).

3) poprawa efektywności energetycznej;

Zakładano poprawę efektywności energetycznej, która ogranicza popyt na energię, a tym samym redukuje zapotrzebowanie na surowce oraz skutki potencjalnych braków dostaw energii. Przewidywano działania termomodernizacyjne i renowacyjne budynków.

4) dalsza dywersyfikacja dostaw i zapewnienie alternatyw dla węglowodorów;

Zakładano dążenie do stopniowego zmniejszania zależności gospodarki od gazu ziemnego i ropy naftowej, jednakże w perspektywie najbliższych dekad wciąż niezbędne będzie zagwarantowanie pewności ich dostaw do odbiorców. Miała być kontynuowana dywersyfikacja źródeł, kierunków i dróg dostaw tych surowców, w szczególności poprzez uniezależnienie od dostaw z Federacji Rosyjskiej i innych państw objętych sankcjami gospodarczymi. Zakładano przyspieszenie budowy gazowego pływającego terminalu FSRU w Zatoce Gdańskiej²⁵ wraz z rozbudową sieci krajowej oraz rozbudową podziemnych magazynów gazu ziemnego

²⁵ Inwestycja jest realizowana przez Urząd Morski w Szczecinie, Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA oraz Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2021 r., poz. 1836). FSRU ang. Floating Storage Regasification Unit.

5) dostosowanie decyzji inwestycyjnych w gazowe moce wytwórcze do dostępności paliwa;
Zakładano znaczenie jednostek gazowych dla regulowania pracy systemu energetycznego, jednakże ze względu na zmianę sytuacji geopolitycznej i brak przewidywalności na rynku gazu w ujęciu średniookresowym przewidywano, że zwiększeniu może ulec poziom wykorzystania istniejących jednostek węglowych. Również w konsekwencji tych zmian plany inwestycyjne dotyczące nowych mocy gazowych powinny podlegać weryfikacji pod kątem ekonomiki produkcji. Co szczególnie istotne w ciepłownictwie – tempo konwersji jednostek węglowych na jednostki gazowe będzie zależne od dostępności surowca. Jednocześnie poszukiwane będą możliwości wykorzystania innych źródeł energii, stanowiących realną alternatywę dla wykorzystania gazu ziemnego w ciepłownictwie. Powinno przyczynić się to również do budowy efektywnych systemów ciepłowniczych.

6) wykorzystanie jednostek węglowych;

Przewidywano zwiększenie wykorzystania krajowych złóż węgla kamiennego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Tempo ograniczania wydobycia i wykorzystania węgla miało ulec niewielkiemu spadkowi w stosunku do dotychczasowych scenariuszy z uwagi na potencjalne zakłócenia w imporcie surowców energetycznych i możliwą potrzebę dłuższej niż przewidywano eksploatacji poszczególnych istniejących jednostek węglowych. Dla zapewnienia ciągłości dostaw planowano działania mające na celu utrzymanie gotowości do pracy jednostek węglowych zgodnie z ich technicznym czasem życia, który jest dłuższy niż wynika to z przesłanek ekonomicznych, wrażliwych na ceny uprawnień do emisji CO₂. W tym celu zweryfikowana miała zostać możliwość modernizacji istniejących jednostek wytwórczych. Elementem nowej Polityki energetycznej miał być plan wykorzystania istniejących jednostek wytwórczych z uwzględnieniem możliwości zwiększenia efektywności i okresu funkcjonowania bloków węglowych wraz z niezbędnymi działaniami modernizacyjnymi i utrzymaniowymi na rzecz zapewnienia właściwego poziomu mocy stabilnych i właściwego bilansowa. Plan miał zostać opracowany przy udziale zespołu ds. bezpieczeństwa energetycznego prowadzonego przez ministra ds. energii, a także ministra ds. aktywów państwowych oraz pełnomocnika ds. strategicznej infrastruktury energetycznej i spółek Skarbu Państwa. Zakładano także optymalne wykorzystanie krajowych zasobów surowcowych, technologicznych i infrastrukturalnych i w związku z tym miały być zintensyfikowane działania mające na celu rozwój czystych technologii węglowych (CTW).

7) wdrożenie energetyki jądrowej;

Założeniem nowelizacji było też konsekwentne wdrażanie energetyki jądrowej opartej przede wszystkim o duże reaktory (powyżej 1000 MW). Równolegle do prowadzonych prac w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej oraz kompleksowej realizacji PPEJ przewidywano działania mające na celu perspektywiczne wdrożenie małych reaktorów modułowych (ang. small modular reactor, SMR). W elektroenergetyce tego typu rozproszone jednostki mogą stanowić dodatkowy element dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej, stanowiąc czynnik wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym.

8) rozwój sieci i magazynowania energii;

Priorytetem miały być działania wzmacniające rozwój sieci elektroenergetycznych, mechanizmów automatyzacji oraz zapewniające wysoki poziom cyberbezpieczeństwa. Jest to kluczowe dla większej integracji rozproszonych, a w szczególności odnawialnych źródeł energii. Wraz z rosnącym udziałem OZE w systemie elektroenergetycznym konieczne jest również zwiększenie potencjału magazynowania energii elektrycznej i ciepła na poziomie prosumentów, wytwórców OZE, operatorów sieci oraz agregatorów. W związku z tym intensyfikowane będą prace związane z rozwojem magazynów energii, w tym elektrowni wodnych szczytowo-pompowych oraz magazynów prosumenckich, które wpłyną na redukcję skutków potencjalnych zakłóceń w wytwarzaniu lub przesyłaniu energii. Perspektywicznie szczególną rolę w magazynowaniu energii będzie pełnić wodór, zwłaszcza ten pochodzący z OZE oraz zapewniający zagospodarowanie nadmiarowej generacji z OZE.

9) negocjacje zmian regulacji UE;

Zakładano podejmowanie negocjacji negocjacyjnych w celu reformy mechanizmów polityki klimatycznej UE, tak aby możliwe było przeprowadzanie niskoemisyjnej i ambitnej transformacji, przy uwzględnieniu czasowego zwiększonego wykorzystania konwencjonalnych mocy wytwórczych, bez ponoszenia nadmiernych kosztów wynikających z polityki klimatycznej. W dniu 4 kwietnia 2023 r. pod obrady Rady Ministrów zostały skierowane przygotowane przez Ministerstwo:

- projekt uchwały RM zmieniającej uchwałę w sprawie PEP2040 wraz z załącznikiem stanowiącym tzw. scenariusz 3.PEP2040 – analizę dla sektora elektroenergetycznego z uwzględnieniem zmiany sytuacji polityczno-gospodarczej po inwazji Rosji na Ukrainę
- projekt uchwały RM w sprawie realizacji działań strategicznych, wzmacniających bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 2696-2703)

Nowe prognozy dla sektora energetycznego miały stanowić uzupełnienie załącznika nr 2 do PEP2040 (tzw. scenariusz 3) – określał najważniejsze przewidywane parametry polskiej energetyki w ciągu kilkunastu najbliższych lat. Autorzy przewidywali bardzo szybki rozwój OZE, zwłaszcza fotowoltaiki. Wskazywali, że zgodnie z wynikami analiz prognostycznych moc osiągalna netto źródeł wytwarzania może wzrosnąć do ok. 88,8 GW w 2030 r. i do 129,7 GW w 2040 r., co oznacza podwojenie mocy osiągalnej. W wyniku transformacji energetycznej poziom mocy zeroemisyjnych (OZE) w KSE w 2030 r. może wynieść 57%, a w 2040 r. będzie stanowił ok.74% w strukturze mocy. W 2025 r. moce OZE mają stanowić połowę struktury wytwórczej, w 2030 r. 57% a w 2040 r. 68%. Największy przyrost mocy ma wystąpić w elektrowniach słonecznych do poziomu ok.27 GW w 2030 r. i 45 GW w 2040 r.

Co najmniej do 2030 r. źródła węglowe mają pełnić rolę gwaranta dostaw energii, choć energia wytworzona w tych źródłach nie będzie miała już dominującego charakteru. Utrzymanie mocy węglowych do czasu dostatecznego rozwoju innych rozwiązań zapewniających stabilność dostaw jest niezbędne dla rozwoju OZE, ze względu na realny brak możliwości pokrycia potrzeb KSE przez alternatywne rozwiązania.

Zgodnie z dokumentem, w 2030 r. miało zostać 13 GW bloków węglowych (10 GW w elektrowniach, a 3 GW w elektrociepłowniach). Miały one produkować 41 TWh energii elektrycznej, w tym elektrownie - 29 TWh. Średni czas pracy jednostek na węgiel ma obniżyć się o ponad połowę i wynosić będzie w 2030 r. ok.33% a w 2040 r. ok.17 %. Jednostki te pracować będą jako jednostki szczytowe, podszczytowe lub na minimum technicznym.

W PEP2040 (z 2021 r.) przewidywano, że w 2030 r. zostanie 13,6 GW elektrowni na węgiel kamienny oraz prawie 4 GW elektrociepłowni – w sumie 3 GW więcej niż w obecnej wersji. Miały produkować niecałe 27 TWh energii. W propozycji aktualizacji - z mniejszej mocy elektrowni węglowych w 2030 r. (13 GW) ma być wyprodukowane więcej prądu – 41 TWh. Przełoży się to na większe zużycie węgla kamiennego. W 2030 r. zużycie węgla w elektroenergetyce ma wynieść 21 mln ton rocznie, a w 2040 r. – 10 mln ton. W PEP2040 (z 2021 r.) miało być 14,7 mln ton w 2030 r., a na 2040 obie prognozy przewidują między 10 a 11 mln ton.

W PEP2040 (z 2021 r.) przewidywano, że w systemie w 2030 r. będzie 8 GW łącznych mocy z gazu ziemnego, licząc elektrociepłownie (3,3GW). Zakładano, że z elektrowni i elektrociepłowni będzie pochodzić w 2030 r. 52,6 TWh. Według prognoz aktualizacyjnych w 2030 r. ma być w systemie 10 GW z gazu, a do tego 3 GW elektrociepłowni na gaz. Mają one wyprodukować w 2030 r. 29 TWh prądu (czyli mniej niż zakładano w 2021 r.)

Autorzy projektu tzw. scenariusza 3 założyli, że rosnąca w systemie liczba OZE powinna wypierać przede wszystkim moce z gazu, a nie z węgla.

Przyjęto, że w 2025 r. ceny węgla spadną do 24 zł za GJ, a w 2030 nawet do 15 zł za GJ, zaś ceny gazu będą czterokrotnie wyższe. Przy takich założeniach - chociaż moc jednostek gazowych i węglowych (kamiennych) będzie niemal identyczna (13 GW), to te pierwsze mają wyprodukować 29 TWh, a drugie 41 TWh.

W projekcie uchwały w sprawie realizacji działań strategicznych, wzmacniających bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej wskazano kluczowe działania strategiczne oraz

zobowiązano organy i jednostki im podległe i nadzorowane do intensyfikacji działań. Spodziewane efekty miały dotyczyć następujących obszarów:

- utrzymanie wystarczającej mocy w węglowych jednostkach wytwórczych w celu zagwarantowania dostaw energii elektrycznej w okresie przejściowym transformacji. Miało to być poprzedzone selekcją ze względu na użyteczność, potrzeby systemowe i stan techniczny jednostek oraz z uwzględnieniem realizacji umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego z 2022 r.;
- priorytetyzacja modernizacji i rozbudowy elektroenergetycznego systemu przesyłowego i systemów dystrybucyjnych w celu zapewnienia możliwości przyłączania nowych źródeł energii;
- wyznaczenie dodatkowych obszarów dla realizacji drugiego etapu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych w celu pełnego wykorzystania potencjału energetycznego polskich obszarów morskich;
- realizacja i podjęcie działań na rzecz przyspieszenia realizacji *Programu polskiej energetyki jądrowej* (w zakresie budowy pierwszej wielkoskalowej elektrowni jądrowej i podjęcia działań na rzecz przyspieszenia przygotowania i realizacji budowy drugiej wielkoskalowej elektrowni jądrowej w RP), w celu zapewniania stabilnych mocy w systemie;
- realizacja umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego z 2021 r. oraz umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego z 2022 r. w celu zapewniania surowców w przejściowym okresie transformacji oraz zapewniania sprawiedliwego wymiaru transformacji;
- ponowne przeprowadzenie analiz w zakresie zasadności przeprowadzenia inwestycji dotyczącej uruchomienia złoża węgla brunatnego *Złoczew*, uwzględniając posiadane zasoby wytwórcze na węgiel brunatny, potencjał geologiczny, warunki ekonomiczne oraz środowiskowe;
- przyspieszenie odejścia od wykorzystania węgla kamiennego opałowego przez gospodarstwa domowe w celu redukcji zależności energetycznej oraz poprawy jakości powietrza, z uwagi na to, że krajowa produkcja węgla kamiennego nie pokrywa popytu gospodarstw domowych, a spalanie surowca w instalacjach indywidualnych jest jednym z głównych czynników smogu w Polsce.

Jak wyjaśniła Dyrektorka Generalna Ministerstwa²⁶, w maju 2023 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów rekomendował, aby MKiŚ przygotował kompleksową aktualizację PEP2040 i w związku z tym projekty uchwał nie były dalej procedowane na poziomie Rady Ministrów. Ministerstwo podjęło dalsze prace, w tym proces prekonsultacji KPEiK/PEP2040, w oparciu o opracowany materiał analityczny. Celem prekonsultacji było zebranie ogólnych opinii interesariuszy na temat wizji krajowej transformacji energetycznej, priorytetów oraz możliwych szans i wyzwań w tym zakresie, które w szczególności powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktualizacji krajowych strategii klimatycznych (KPEiK oraz PEP2040). Otrzymano ponad 60 wkładów, stanowisk i apeli od szerokiego grona podmiotów, przede wszystkim podmiotów i organizacji branżowych (ok. 30) oraz organizacji pozarządowych (ok. 15), ponadto od jednostek samorządu terytorialnego, ośrodków naukowych, związków zawodowych, pracowników, organizacji przedsiębiorców i pracodawców i osób prywatnych. Dalej Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że w Ministerstwie analiza przedłożonych opinii była na etapie końcowym, a wynikające z niej wnioski mają zostać zaimplementowane do dokumentów strategicznych. Prace nad aktualizacją PEP2040 prowadzone były równolegle z pracami zmieniającymi KPEiK. Jak wyjaśniła Dyrektorka Generalna, na opóźnienie prac wpływ miało wiele czynników niezależnych od Ministerstwa. Szczególne znaczenie miał fakt, że wybrany w 2023 r. wykonawca zamówienia na analizy prognostyczne nie wywiązał się ze swoich zobowiązań, wobec czego odstąpiono od umowy z nim. Ministerstwo podjęło działania w celu pilnego opracowania długoterminowych prognoz energetycznych. Dużym utrudnieniem, jak wskazała

²⁶ Pismo z dnia 16 listopada 2023 r.

Dyrektor Generalna, była złożoność analiz wynikająca z szeregu unijnych aktów prawnych uchwalonych lub procedowanych w ostatnim czasie. Zgodnie z rozporządzeniem UE 2018/1999 o zarządzaniu unią energetyczną, finalny dokument przedstawiający KPEiK powinien zostać przekazany do KE do 30 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 2700-2736, 3090-3096)

Realizacja zadań określonych w *Polityce Surowcowej Państwa*

W ramach celu szczegółowego 1. *Zapewnienie dostępu do surowców ze złóż kopalin* realizacja poszczególnych działań związanych z gospodarką kopalinami energetycznymi była następująca:

Działanie 1 – Określenie krajowego zapotrzebowania gospodarki na surowce mineralne w perspektywie roku 2025, 2030, 2040, 2050.

W ramach opracowania *Ocena obecnego oraz przyszłego zapotrzebowania gospodarki krajowej na surowce w perspektywie 2025, 2030, 2040 i 2050 roku*²⁷ oszacowano wielkości zapotrzebowania na surowce mineralne dla gospodarki polskiej w perspektywie lat 2025, 2030, 2040, 2050. Prognozę wykonano na podstawie danych historycznych (2000-2018) pochodzących z GUS i od producentów.

W przypadku surowców energetycznych oszacowanie oparto o dane dotyczące wielkości zużycia rzeczywistego. W dalszej kolejności, biorąc pod uwagę trendy w zakresie kształtowania się struktury zużycia danego surowca, dokonywano oceny struktury zużycia surowca w Polsce w podziale na główne kierunki gospodarczego użytkowania, wskazując także najważniejszych jego użytkowników. W kolejnym punkcie przedstawiano charakterystykę głównych kierunków obecnego pozyskiwania surowców przez wymienionych użytkowników, w podziale na źródła krajowe (głównych krajowych producentów) oraz źródła zagraniczne (ze wskazaniem głównych kierunków jego importu i ich udziału w pokryciu zapotrzebowania krajowego). Szacunki powyższe bazowały na dostępnych informacjach z GUS, a także m.in. na informacjach udzielonych bezpośrednio przez użytkowników, stowarzyszenia producentów, izby gospodarcze. Na podstawie powyższych danych i informacji, biorąc pod uwagę rozwój zapotrzebowania na dany surowiec w ostatnich dwóch dekadach, wykonywano prognozę zapotrzebowania na surowiec na podstawie trendów ekonometrycznych w horyzoncie roku 2025 i 2030. Finalnym elementem analizy wykonywanej dla każdego surowca było wykonanie prognozy zapotrzebowania na ten surowiec na podstawie przesłanek rozwoju branż będących głównymi użytkownikami tego surowca w perspektywie roku 2030, 2040 i 2050. Zgodnie z dokumentem szacowane zapotrzebowanie na poszczególne surowce przedstawiało się następująco:

- w latach 2000-2018 krajowe zapotrzebowanie na gaz ziemny wysokometanowy wykazywało dosyć szybki trend wzrostowy z około 10 500 mln m³ w 2000 r. do około 17 208 mln m³ w 2018 r. Przewidywano, że zapotrzebowanie na gaz ziemny wysokometanowy w Polsce będzie nadal dynamicznie wzrastać osiągając około 18 500 mln m³ w 2025 r. i około 20 200 mln m³ w 2030 r., po tym roku tempo wzrostu zmaleje i zapotrzebowanie osiągnie 21-22 mld m³ w 2040 r. i 22-23 mld m³ w perspektywie 2050 r. Jak zaznaczyli autorzy opracowania, wielkości te należy uważać za maksymalne. Możliwe, że wobec dalszej intensyfikacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej wielkości dla roku 2040 i 2050 mogą w rzeczywistości okazać się niższe,
- w latach 2000-2018 zapotrzebowanie na surowy węgiel brunatny wykazywało dużą zmienność, wahając się w przedziale 56-66 mln ton/rok. Prognozy zakładały, że poziom zapotrzebowania ma spadać i w roku 2030 osiągnąć około 48 mln t, w roku 2040 – 15-16 mln t, natomiast do roku 2050 ma zostać wygaszona produkcja energii bazującej na węglu brunatnym,

²⁷ Sporządzona w Instytucie Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk w grudniu 2020 r. – w ramach zdania z zakresu państwowej służby geologicznej *Określenie przepływów handlowych surowców kluczowych i strategicznych dla polskiej gospodarki w świetle obecnego i prognozowanego zapotrzebowania krajowego na surowce.*

- w latach 2000-2018 zapotrzebowanie na węgiel energetyczny wykazywało tendencję malejącą z około 70 mln ton/r do około 62 mln ton/r, odbiegając od tego trendu w okresach maksymalnego lub minimalnego zapotrzebowania. Zakłada się, że w 2030 r. zapotrzebowanie na węgiel energetyczny wyniesie niespełna 36 mln t/r, a w 2040 r. – około 24 mln t/r. Przedstawiona prognoza przewidywała zakończenie wydobywania i wykorzystania węgla kamiennego energetycznego w Polsce w perspektywie 2050 r.

(akta kontroli str. 2737-2769)

Działanie 2 – Określenie surowców strategicznych i krytycznych dla polskiej gospodarki.

W dniu 22 stycznia 2021 r. PIG-PIB sporządził raport pn. *Pięcioletni plan dokumentowania przez Państwową Służbę Geologiczną obszarów prognostycznych w kategorii D kopalin służących do pozyskiwania surowców kluczowych dla gospodarki*. W pierwszej części opracowania wytypowano kopaliny służące do pozyskiwania surowców kluczowych dla gospodarki narodowej, natomiast druga część zawiera analizy poszczególnych kopalin w kontekście możliwości ich dokumentowania jako nowych złóż w kategorii D ze środków budżetowych. Głównym efektem prac było ustalenie surowców strategicznych, kluczowych i krytycznych oraz kopalin najważniejszych dla polskiej gospodarki, a także wypracowanie metodyki wyznaczania tych surowców.

Punktem wyjścia do powyższego opracowania były definicje terminów surowców kluczowych, strategicznych i krytycznych, zaproponowane w ekspertyzie wykonanej na potrzeby Ministerstwa Środowiska w 2017 r.²⁸:

- surowce kluczowe – surowce o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa, a więc takie, których trwała podaż musi być zapewniona; są to zarówno surowce, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak i ważne surowce deficytowe (pochodzące w całości lub w większości importu),
- surowce strategiczne - surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. 90%) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe), a niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego (w tym krajowej infrastruktury energetycznej), a w szczególności dla rozwoju innowacyjnych technologii,
- surowce krytyczne – takie surowce kluczowe lub strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych są obciążone albo dużym ryzykiem, albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na unijnej liście surowców krytycznych, ale także takie surowce, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania, np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych.

Do wyznaczenia surowców kluczowych dla polskiej gospodarki posłużono się kryterium wartości rocznego zużycia poszczególnych surowców w Polsce. Zaproponowano metodykę, zgodnie z którą wartość ta została określona dwuetapowo:

- w pierwszym etapie ustalono szacunkową wartość zużycia analizowanego surowca w Polsce w kolejnych latach okresu 2009-2018: wartość zużycia = wartość produkcji krajowej + wartość importu - wartość eksportu,
- w drugim etapie obliczono średnią roczną wartość zużycia analizowanego surowca w Polsce w latach 2009-2018 (jako średnią arytmetyczną wyliczonych w pierwszym etapie wartości zużycia analizowanego surowca w Polsce w latach 2009-2018).

Za kluczowe dla polskiej gospodarki uznano 41 surowców, w tym węgiel kamienny, brunatny i gaz ziemny.

W odniesieniu do ustalenia metodyki wyznaczania surowców strategicznych dla polskiej gospodarki, analiza pierwotnie zaproponowanej definicji surowców strategicznych dla polskiej

²⁸ Autorzy ekspertyzy: B. Radwanek-Bąk, K. Galos, M. Nieć.

gospodarki wymagała uporządkowania i doprecyzowania pod kątem rozumienia pojęcia bezpieczeństwa narodowego. Wobec tego zaproponowano korektę brzmienia definicji: surowce strategiczne dla polskiej gospodarki to surowce niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego (w tym energetyki i krajowej infrastruktury energetycznej, przemysłu zbrojeniowego oraz produkcji rolnej) a także innowacyjnych technologii (OZE, elektronika), których rozwój jest przewidywany w Polsce. Mogą to być surowce, dla których istnieją krajowe źródła pozyskiwania (ale ich podaż jest lub może być ograniczona), jak i surowce deficytowe, dla których brak jest możliwości substytucji.

Przyjęto dwuetapową metodykę wyznaczania surowców strategicznych dla polskiej gospodarki. W pierwszej kolejności wskazanie strategicznych dla gospodarki branż użytkujących surowce mineralne, dla rozwoju których surowce te (z listy analizowanych) są niezbędne. Zaproponowano następujące branże: bezpieczeństwo energetyczne, w tym energetyka (konwencjonalna i OZE) oraz infrastruktura energetyczna, przemysł obronny, innowacyjne technologie oraz bezpieczeństwo żywnościowe. W drugim etapie zastosowano dwa kryteria: średniej wartości zużycia w ostatnich dziesięciu latach, w okresie 2009-2018 (minimalny poziom, powyżej którego kwalifikowano surowiec jako potencjalnie strategiczny to 10 mln zł/r oraz udział importu w pokryciu zapotrzebowania na wytypowane surowce w latach 2009-2018 (udział importu powyżej 80%)²⁹. Za surowce potencjalnie strategiczne uznano 52 surowce – 32 ze względu na ich znaczenie dla rozwoju innowacyjnych technologii, 31 – przemysłu obronnego, 26 - branży OZE. Ostatecznie, za surowce strategiczne dla polskiej gospodarki uznano 24 surowce – 16 to surowce metaliczne, cztery – energetyczne, w tym gaz ziemny, węgiel brunatny i kamienny) i pozostałe cztery – niemetaliczne.

Do wyznaczenia surowców krytycznych dla polskiej gospodarki wykorzystano metodykę dla UE w zakresie oceny ryzyka podaży (SR). Wartość wskaźnika SR miała przekraczać 0,9. Liczba surowców uznanych za potencjalnie krytyczne wyniosła 34, w odniesieniu do nich sprawdzono, które zostały uznane za kluczowe i/lub strategiczne dla polskiej gospodarki – łącznie 17 surowców, w tym 10 metalicznych, jeden metalurgiczny, dwa energetyczne (gaz ziemny, ropa naftowa) i cztery niemetaliczne.

Listę analizowanych surowców pogrupowano w określone grupy surowcowe (106), w obrębie grupy wyróżniono surowce mineralne sensu largo (176) i następnie spośród nich wyróżniono surowce mineralne sensu stricto (148). Oceniono wstępnie znaczenie gospodarcze poszczególnych surowców sensu stricto – przygotowano zestawienie tzw. zużycia pozornego analizowanych surowców. Dla znaczącej liczby surowców notowano tendencję wzrostową zużycia, natomiast wyraźna tendencja spadkowa miała miejsce w przypadku niewielkich surowców, w tym takich o dużym znaczeniu – węgiel energetyczny.

(akta kontroli str. 2770-2856)

Na podstawie opisanego powyżej opracowania, jak też analiz przeprowadzonych w zakresie znaczenia poszczególnych surowców mineralnych dla gospodarki krajowej, w PSP2050 wyznaczono dwa zbiory – surowce strategiczne i krytyczne dla krajowej gospodarki³⁰). Zostały one umieszczone, obok surowców krytycznych UE, na liście stanowiącej załącznik nr 1 do PSP2050:

- surowce strategiczne dla polskiej gospodarki – lista zawiera 47 surowców, w tym gaz ziemny, węgiel brunatny i węgiel kamienny energetyczny; zbiór został podzielony na dwie podgrupy:

²⁹ Od tej zasady odstąpiono w przypadku węgla brunatnego, dla którego średni odsetek dostaw zagranicznych w krajowym zużyciu wyniósł 0,4% oraz węgla kamiennego, gdzie średni udział importu wyniósł 15,5%. Zadecydowała o tym rola, jaka te surowce odgrywają w miksie energetycznym kraju.

³⁰ Kryteria przyjęte w oparciu o opracowanie *Wytypowanie kopalin służących do pozyskiwania surowców kluczowych dla gospodarki narodowej*, wykonane przez IGSMiE PAN na zlecenie PIG-PIB w ramach umowy nr 289/2018/Wn-07/FG-GO-DN/D z dnia 6 grudnia 2018 r. pn. *Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie prowadzenia Polityki Surowcowej Państwa*.

- surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa – surowce, których trwała podaż musi być zapewniona – zarówno takie, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak i ważne surowce deficytowe (pochodzące w całości lub większości z importu),
- surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i innowacyjnych technologii – surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. 90%) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe) niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii;
- surowce krytyczne dla polskiej gospodarki – takie surowce strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych są obarczone albo dużym ryzykiem albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej, ale także takie surowce, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych itp. Lista zawiera 17 surowców, w tym gaz ziemny.

Na podstawie przygotowanej listy surowców strategicznych i krytycznych ujętych w załączniku nr 1 dokonano określenia kopalin występujących w Polsce, które mogą służyć do ich produkcji. Wykaz tych kopalin przedstawiono w załączniku nr 2. Plan dokumentowania złóż kopalin jest realizowany w ramach celu szczegółowego 2 *Poszukiwanie, rozpoznawanie oraz dokumentowanie złóż kopalin* oraz ma być cyklicznie weryfikowany i aktualizowany w oparciu o zmieniające się uwarunkowania geopolityczne, ekonomiczne, prawne i środowiskowe.

W PSP2050 zaznaczono, że określenie surowców strategicznych i krytycznych dla Polski i UE oraz wskazanie kopalin do ich produkcji stanowi podstawę do wyznaczania strategicznych złóż kopalin.

(akta kontroli str. 2344-2480)

Działanie 3 – Ocena krajowego potencjału w zakresie pokrycia obecnych i przyszłych potrzeb surowcowych.

Celem zadania było określenie wystarczalności polskich zasobów złóż kopalin (na koniec 2021 r.). Zadanie wykonał Wydział Polityki Surowcowej Departamentu Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej MKiŚ. Efektem jest arkusz kalkulacyjny w programie Excel, który zawiera dane o wielkości zasobów, wydobycia, zapotrzebowania oraz wystarczalności zasobów dla okresu od 2018 r. do 2050 r. Ocenę sporządzono także na koniec 2022 r.

Analiza powstała w oparciu m.in. o opracowania przygotowane przez PIG-PIB w 2016 r.: *Ocena krajowych źródeł podaży surowców pierwotnych – kopaliny nieenergetyczne*, *Ocena krajowych źródeł podaży surowców pierwotnych – węgiel kamienny i brunatny* oraz *Ocena krajowych źródeł podaży – węglowodory, metan, hel*. W analizie określono zasoby bilansowe, z podziałem na złoża zagospodarowane i przemysłowe, zasoby bilansowe w złożach niezagospodarowanych i zaniechanych oraz zasoby pozabilansowe, określono także aktualne wydobycie surowców, dane zostały opracowane w oparciu o aktualny *Bilans zasobów złóż kopalin*. W zestawieniu wskazano zasoby operatywne tzw. zasoby wydobywalne – czyli część zasobów przemysłowych pomniejszonych o starty ponoszone podczas wydobycia. Zasoby operatywne dla wszystkich surowców określono przyjmując wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych na poziomie 75% (dla siarki wydobywanej metodą otworową 50%, dla soli kamiennej 30%).

W przypadku węglowodorów *Bilans zasobów złóż kopalin* określił zasoby wydobywalne, czyli zasoby operatywne, a w przypadku innych surowców Bilans określił zasoby geologiczne, dlatego konieczne były obliczenia w celu wyznaczenia zasobów operatywnych. Na podstawie zasobów operatywnych, aktualnego wydobycia i założeniu, że wydobycie pozostanie niezmiennie w kolejnych latach obliczono wystarczalność statyczną zasobów operatywnych (w latach). Dane mają charakter orientacyjny, pozwalają określić sytuację surowcową dla celów prognostycznych.

Według opracowania za 2022 r.:

- wydobywanie węgla brunatnego pokrywało zapotrzebowanie zarówno w roku 2018, jak i w 2020, ponadto przewiduje się spadek zapotrzebowania na ten surowiec w latach 2018-2050,
- wydobywanie węgla kamiennego i gazu ziemnego nie pokrywało zapotrzebowania w roku 2018 i 2020, w latach 2018-2050 przewidywany jest spadek zapotrzebowania na węgiel brunatny i wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny, wydobywanie węgla kamiennego wyniosło 46,531 mln ton. Zapotrzebowanie zarówno w 2018, jak i 2020 r. wyniosło 64,5 mln ton. Średni udział importu w pokryciu zapotrzebowania w latach 2009-2018 wyniósł 14%, a w 2020 r. 17,14%. Zapotrzebowanie prognozowane na lata 2030, 2040 i 2050 wynosiło odpowiednio 36, 25 i 0 mln ton.
- wydobywanie gazu ziemnego wyniosło 4 718,83 mln m³. Zapotrzebowanie zarówno w 2018, jak i 2020 r. wyniosło 19 494,4 mln m³. Średni udział importu w pokryciu zapotrzebowania w latach 2009-2018 wyniósł 81,3%, a w 2020 r. 0,06%. Zapotrzebowanie prognozowane na lata 2030, 2040 i 2050 wynosiło odpowiednio 20 500, 22 000, 23 000 mln m³.

(akta kontroli str. 2857-2869)

Działanie 4 – Analiza złóż, których eksploatacji zaniechano wraz z oceną możliwości ich reeksploracji.

Zadanie miało na celu określenie potrzeb surowcowych w zakresie renowacji zabytków i rewitalizacji przestrzeni zurbanizowanej pod kątem dostępności złóż, z których w przeszłości wydobywano kopaliny wykorzystywane przy wznoszeniu obiektów architektonicznych uznanych dzisiaj za zabytki. Opracowano katalog złóż, spośród których 10 uznano za możliwe do reeksploracji z zastrzeżeniami wynikającymi z konfliktowości tych złóż z ochroną środowiska. Wśród tych 10 złóż nie wskazano złoża węgla (brunatnego lub kamiennego) oraz gazu ziemnego.

(akta kontroli str. 2487, 3357-3372)

Działanie 5 – Analiza potencjału surowcowego obszarów perspektywicznego występowania złóż kopalin oraz wód termalnych wraz z wyznaczaniem nowych obszarów perspektywicznych i prognostycznych.

W ramach realizacji zadania opracowano *Bilans Perspektywicznych Zasobów Kopalin Polski według stanu na 31.12.2018 r.*, który zawiera informacje o stanie rozpoznania geologicznego Polski, międzynarodowych doświadczeniach w szacowaniu zasobów perspektywicznych oraz zasad określania perspektywicznych zasobów kopalin. Zawiera też informacje o poszczególnych kopalinach, wielkości krajowych i światowych zasobów i ich wystarczalności, opis regionów i jednostek geologicznych występowania zasobów perspektywicznych, ich ocenę oraz rekomendacje dalszych działań. Zadaniem ciągłym wskazanym w PSP2050 jest *Ocena perspektywności geologicznej Polski pod względem możliwości odkrycia nowych złóż węglowodorów oraz przygotowanie materiałów na potrzeby postępowań prowadzonych w celu udzielenia koncesji węglowodorowych*, które jest podzielone na etapy (obecnie trwa etap IV). W ramach tego zadania przygotowywane są oceny perspektywności geologicznej Polski pod względem możliwości odkrycia nowych złóż węglowodorów oraz przygotowanie materiałów informacyjnych niezbędnych w procedurach udzielania koncesji węglowodorowych w Polsce.

W opracowaniu podkreślono konieczność hierarchizacji i ustalenia kolejności wykonywania działań geologicznych prowadzących do uzyskania informacji pozwalających na ocenę stopnia zbadania złoża oraz możliwości i celowości jego wykorzystywania.

Podstawą do wyznaczania obszarów perspektywicznych są przede wszystkim wyniki kartowania geologicznego na powierzchni, zarejestrowane rozmieszczenie wychodni odpowiednich utworów i interpretowany ich możliwy zasięg pod nakładem utworów młodszych. Rozpatrywane są zatem łącznie przesłanki i oznaki występowania złóż. Przyjmuje się, że dla wyznaczenia obszarów perspektywicznych występowania złóż tych kopalin wystarczające są mapy geologiczne w skali 1:50 000 oraz inwentaryzacja złóż i wystąpień kopalin. Ocena perspektywności może być różnicowana w zależności od ograniczenia możliwości wykorzystania potencjalnych złóż przez wymagania ochrony środowiska.

W zależności od dokładności oceny potencjału surowcowego wyróżnić można trzy rodzaje obszarów perspektywicznych kopalin skalnych wyznaczanych na podstawie stwierdzenia występowania:

- kopaliny o odpowiedniej jakości (znanej w wyniku przeprowadzonych wcześniej badań bądź sygnalizowanej w trakcie eksploatacji w istniejących lub zaniechanych wyrobiskach odkrywkowych);
- utworów o cechach litologicznych analogicznych do cech podobnych utworów na obszarach, gdzie ich właściwości jako kopaliny zostały stwierdzone;
- utworów o cechach litologicznych pozwalających przypuszczać, że mają one właściwości kopaliny.

W przypadku wyznaczania obszarów perspektywicznych kopalin innych niż skalne, istotne znaczenie dla oceny możliwości stwierdzenia obecności złoża ma głębokość położenia kompleksów skalnych, w których mogą się one znajdować. Wynika to z technicznej i ekonomicznej możliwości podjęcia ich eksploatacji. Dla złóż węgla brunatnych jest to głębokość zalegania w zakresie 100–300 m, dla węgla kamiennych na ogół do ok. 1 500 m, dla złóż rud metali 2 000 m, dla węglowodorów zwykle 4 000–5 000 m.

Podstawą wyznaczenia obszaru możliwego występowania złoża (lub złóż) są mapy geologiczne, geofizyczne i geochemiczne, pozwalające na określenie w sposób jednoznaczny lub przybliżony położenia granic formacji skalnych lub jednostek strukturalnych, w których złoża lub złoża mogą być zlokalizowane.

Zasoby potencjalnych złóż głębiej położonych lub nagromadzeń kopaliny niespełniających obowiązujących współcześnie wymagań odnośnie do jej ocenianej jakości powinny być określane jako przewidywane zasoby teoretyczne.

Do oszacowania możliwych zasobów kopaliny w każdym przypadku niezbędne jest określenie obszaru możliwego występowania złoża.

Sposób szacowania przewidywanych zasobów prognostycznych jest analogiczny do szacowania zasobów złóż udokumentowanych. Niewielka liczba danych dotyczących miąższości złoża i jakości kopaliny powoduje, że wystarczające jest obliczenie zasobów metodą średniej arytmetycznej.

Zasoby perspektywiczne mogą być oszacowane metodą ekstrapolacji lub przewidywanego współczynnika, w zależności od rodzaju złoża kopaliny odpowiednio rudoności, węgloności itp.

Zasoby domniemane, których występowanie jest możliwe, ale co do których nie ma pewności, że zostaną potwierdzone, szacowane powinny być metodą analogii, na podstawie modeli zasobowych odpowiednich rodzajów złóż lub modeli zasobowych złóż znanych, występujących poza rozpatrywanym obszarem.

Modelem zasobowym jest statystyczny rozkład zasobów złóż znanych (Cox i Singer, 1986). Na tej podstawie można określić prawdopodobieństwo występowania określonej wielkości zasobów. Zwykle w ten sposób określa się zasoby przewidywane, możliwe – odpowiadające najczęściej stwierdzanym w znanych złożach, albo jako:

- nisko oszacowane z prawdopodobieństwem 90%, że mogą występować i są wyższe (lub 10%, że mogą być niższe);
- optymalnie oszacowane z prawdopodobieństwem 50%, że mogą być niższe (są to zasoby równe najczęściej stwierdzanym w znanych złożach);
- wysoko oszacowane z prawdopodobieństwem 90%, że mogą być niższe

Szanse występowania tak oszacowanych zasobów perspektywicznych metodą analogii zależą dodatkowo od prawdopodobieństwa występowania odpowiednich złóż. Brak jest zwykle podstaw dla liczbowego jego oszacowania i może być określone tylko subiektywnie lub w sposób opisowy, w przypadku kopalin skalnych z uwzględnieniem parametrów wyznaczających granice obszaru perspektywicznego (minimalna możliwa miąższość złoża, maksymalna grubość nadkładu).

W przypadku złóż przewidywanych kryteria, jakie zostają przyjęte do ich wyznaczenia, zależą od wiedzy i doświadczenia badacza geologa. Złoża te mają najbardziej spekulatywny charakter i dane, którymi dysponujemy, są obarczone możliwą dużą niepewnością (przewidywane zasoby mogą zostać niepotwierdzone lub znacznie skorygowane co do wielkości w trakcie szczegółowych badań). Od wiedzy oraz intuicji badacza zależy właściwy dobór metod badawczych poszukiwania złoża lub adaptacji znanych metod do specyficznych warunków określonego górotworu czy kopaliny. Podążanie taką ścieżką pozwala na reinterpretację wcześniejszych rezultatów badawczych i wskazanie nowych perspektyw złożowych na obszarach, które zostały ocenione negatywnie pod względem potencjału złożowego. Ponieważ przyjęcie właściwej metodyki określania zasobów perspektywicznych zależy głównie od wiedzy i doświadczenia geologa, podejście takie ma charakter ekspercki i jest zbliżone do znanej i szeroko wykorzystywanej w takich ocenach metody delfickiej.

Do zasobów perspektywicznych można zaliczyć także zasoby złóż uprzednio zbadanych, które obecnie nie kwalifikują się jako obiekty zainteresowania górniczego, a wcześniej były kwalifikowane jako zasoby pozabilansowe z powodu niespełnienia przyjętych kryteriów definiujących złoża lub technicznych lub środowiskowych ograniczeń ich wykorzystania.

Zagospodarowanie takich złóż może być przewidywane w przyszłości - w wyniku zmian technologicznych, ekonomicznych lub zmian wymagań środowiskowych.

W opracowaniu przedstawiono także ocenę wystarczalności zasobów wybranych kopalin złóż eksploatowanych wg stanu na 31 grudnia 2018 r. Szacowana wystarczalność statyczna zasobów operatywnych gazu ziemnego wyniosła 14 lat, węgla brunatnego 15 lat, a kamiennego 40 lat.

W opracowaniu *Ocena perspektywiczności geologicznej Polski pod względem możliwości udokumentowania nowych złóż węglowodorów na rok 2022* wskazano sześć obszarów perspektywicznych pod względem możliwości udokumentowania nowych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, które mogą stać się przedmiotem przetargu na koncesje węglowodorowe w 2023 r.: *Gostyń*, *Tychowo-Drzewiany* (zachodniopolska prowincja naftowa), *Skierniewice* (pogranicze zachodniopolskiej i wschodniopolskiej prowincji naftowej), *Garwolin*, *Lublin* (wschodniopolska prowincja naftowa) i *Bochnia* (południowopolska prowincja naftowa). Obszary *Gostyń* i *Bochnia* to modyfikacje wcześniejszych obszarów dedykowanych do przetargu, odpowiednio *Leszno* (I i III runda przetargowa) oraz *Bochnia/Królowka* (II i IV runda przetargowa).

Dodatkowo zestawiono listę obszarów perspektywicznych zgłoszonych w poprzednich opracowaniach oraz listę obszarów przetargowych, które nie znalazły nabywców w zakończonych rundach przetargowych.

(akta kontroli str. 3251-3356)

Działanie 6 – Określenie istniejących i potencjalnych źródeł importu do Polski surowców deficytowych (z klauzulą „zastrzeżone”).

Celem było wskazanie państw, które mogłyby być źródłem importu do Polski surowców deficytowych. Po przeanalizowaniu danych zawartych w opracowaniu zdecydowano o braku konieczności nadania klauzuli niejawności dokumentu.

Polska, ze względu na niewystarczające krajowe zasoby złóż gazu ziemnego, jest uzależniona od dostaw surowca z zagranicy. Wielkość importu gazu ziemnego w latach 2000-2019 wzrosła z 5,96 mld m³ do 17,14 mld m³ (o 288%). Szczególnie wyraźny wzrost miał miejsce w latach 2005-2010, a następnie po okresie stabilizacji w latach 2010-2015, import wzrastał znacząco w latach 2016-2017 oraz w 2019 r.

Polska jest importerem netto gazu ziemnego i przy wzrastającym popycie na surowiec i rosnącym imporcie, saldo obrotów handlowych pozostaje wyraźnie ujemne, z tendencją negatywną. Przy niewielkim eksporcie (obecnie ok. 700 mln m³), saldo wielkości pogarszało się w analizowanym okresie z poziomu -5,93 mld m³ do -16,47 mld m³, z niewielką poprawą jedynie w 2014 r.

Gaz ziemny, ze względu na długoterminowe kontrakty handlowe, sprowadzany był do kraju głównie z kierunków wschodnich. Do 2011 r. podawana w danych statystycznych Rosja miała udział w ogólnej wielkości importu gazu ziemnego do Polski rzędu 60-90%.

Od 2012 r. jako kierunek dostaw surowca do Polski podawane były łącznie kraje z tzw. kierunku wschodniego, z których import mieścił się w przedziale 55-80% łącznego tonażu surowca trafiającego do kraju (z tendencją malejącą tych udziałów). Zdecydowanie mniejsze ilości gazu ziemnego sprowadzane były z Niemiec oraz Kataru, niemniej jednak w ostatnich latach widać wzrost znaczenia tych kierunków (rosnąca dywersyfikacja dostaw surowca). Powoli zwiększał się także import gazu z innych państw Unii Europejskiej czy Norwegii.

Węgiel brunatny nie jest przedmiotem międzynarodowych obrotów handlowych o dużym znaczeniu. W większości wykorzystywany jest lokalnie jako źródło energii pierwotnej. Niemniej jednak, w ostatnich latach nastąpił wzrost importu tego surowca – w postaci wysoko przetworzonego produktu, czyli brykietów z węgla brunatnego. Jeszcze do 2011 r. tonaż sprowadzonego do kraju węgla nie przekraczał 100 tys. ton rocznie, natomiast w kolejnych latach wzrósł do ponad 300 tys. ton. Największy poziom osiągnął w 2017 r. i było to 356,4 tys. ton. W latach 2018-2019 import spadł do ok. 240 tys. ton (2019 r.).

Saldo wielkości obrotów handlowych węglem brunatnym w analizowanym okresie częściej pozostawało ujemne, ze względu na nieznaczną przewagę importu nad eksportem. Najbardziej niekorzystnie kształtowało się w latach 2015-2019. Saldo wartości charakteryzowało się generalnie niekorzystną tendencją, obniżając się z lekko dodatniego w roku 2005, aż do prawie minus 80 mln zł w 2016 i 2017 r. W latach 2018-2019 ustabilizowało się na poziomie ok. minus 67 mln zł.

Ze względu na koszty transportu, węgiel brunatny sprowadzany był do Polski przede wszystkim z krajów sąsiadujących. Od lat głównym partnerem handlowym pozostawały Niemcy oraz Republika Czeska, skąd pochodziła zdecydowana większość importowanego surowca. Niewielkie ilości sprowadzane były z Rosji i Kazachstanu.

Jednostkowa wartość importu węgla brunatnego do Polski wzrosła wyraźnie w latach 2005-2010 do ponad 400 zł/tonę. W kolejnych latach notowano systematyczny spadek cen – do niecałych 300 zł/tonę w 2015 r. W latach 2016-2018 wartość podlegała wahaniom i osiągnęła 320,6 zł/tonę. Znaczny wzrost zanotowano w 2019 r. – do ok. 365 zł/tonę.

Węgiel kamienny

Import węgla kamiennego energetycznego podlegał w latach 2000-2019 dużym wahaniom. W latach 2000-2011 wzrósł z niecałego 1 mln ton do 12,7 mln ton, następnie do 2015 r. zmniejszył się ponad dwukrotnie, do poziomu 5,6 mln ton, a w latach 2016-2018 zanotowano jego prawie 3-krotny wzrost – do 15,7 mln ton. W 2019 r. nastąpił niewielki spadek – do 13,24 mln ton. Takie same tendencje zaobserwowano w aspekcie wartości importu. Jego maksymalny poziom wyniósł w 2018 r. 5,3 mld zł. Saldo wielkości obrotów handlowych węglem kamiennym energetycznym po okresie stabilizacji w latach 2013-2016, pogorszyło się do 2018 r. do minus 13,7 mln ton (ze względu na szybko rosnący import). W 2019 r. nastąpiła niewielka poprawa – do minus 11,43 mln ton. Saldo wartości charakteryzuje się podobną tendencją, osiągając w 2018 r. najniższy poziom w całym analizowanym okresie (minus 4,4 mld zł). Ze względu na przeznaczenie do celów energetycznych, do węgli energetycznych sprowadzanych do Polski zalicza się takie asortymenty, jak: antracyt, węgiel humusowy oraz węgiel pozostały. W strukturze importu w ostatnich latach dominował węgiel humusowy (70-80% całkowitego tonażu), natomiast w porównaniu z pierwszą dekadą XXI w. na znaczeniu stracił węgiel pozostały. Import antracytu stanowił jedynie kilka procent całości. W strukturze importu węgla kamiennego do Polski dominowały węgle energetyczne. W całym analizowanym okresie ich udział mieścił się w przedziale 60-85%. Węgłe koksowe stanowiły około 20-30% całości tonażu sprowadzanego surowca, natomiast inne produkty (brykiety) miały śladowe znaczenie.

Głównym kierunkiem importu węgli energetycznych do Polski pozostawała Rosja, z udziałem 75-85%. Kolejne miejsca w ostatnim roku zajmowały: Kolumbia oraz Kazachstan. Jeśli chodzi o węgiel kamienny ogółem, to Rosja była głównym partnerem handlowym – z tego kraju sprowadzane było około 2/3 całkowitego tonażu surowca. Zwrócono uwagę na zwiększającą się rolę takich krajów jak: Australia, Kolumbia, Kazachstan czy Stany Zjednoczone. Udziały pozostałych kierunków nie przekraczały z reguły 5%.

Wartość jednostkowa importu węgla kamiennego energetycznego do Polski podlegała w analizowanym okresie dużym wahaniom. Po latach 2000-2011, kiedy wzrosła ze

157,8 zł/tonę do 344 zł/ tonę, rozpoczął się systematyczny spadek do około 252 zł/tonę. Lata 2017-2018 to znaczący wzrost do poziomu 335 zł/tonę, a rok 2019 to spadek do ok. 304 zł/tonę.

(akta kontroli str. 2973-2991, 3112-3201, 3373-3387)

W ramach celu szczegółowego 2. *Poszukiwanie, rozpoznawanie oraz dokumentowanie złóż kopalin* realizacja poszczególnych działań związanych z gospodarką kopalinami energetycznymi była następująca:

Działanie 1 - Określenie planu dokumentowania przez państwową służbę geologiczną złóż kopalin (z uwzględnieniem przeprowadzonych analiz) i prowadzenie prac i robót geologicznych.

W ramach zadania wykonano opracowanie, które opisano powyżej (działanie 2 w celu szczegółowym 1).

Ponadto, w ramach tego celu szczegółowego prowadzono i prowadzi się następujące zadania:

- analiza i ocena potencjału surowcowego złóż węglowodorów: Ocena potencjału zasobowego i możliwości eksploatacji metanu z pokładów węgla w zaniechanych złożach węgla kamiennego.

Wynikiem realizacji zadania było opracowanie *Raportu końcowego wraz z rankingiem złóż zaniechanych, mogących być przedmiotem uzasadnionej ekonomicznie eksploatacji metanu z pokładów węgla*;

- aktualizacja stanu wiedzy o złożach węgla brunatnego dla potrzeb jego wykorzystania wraz z opracowaniem atlasu geologicznego wybranych złóż w Polsce: rejony północno-zachodni i koniński.

Wynikiem realizacji zadania jest *Atlas geologiczny wybranych złóż węgla brunatnego w Polsce - rejon północno-zachodni i rejon koniński*;

- rozpoznanie potencjału węglowodorowego łupków jurajskich i dolnokredowych na obszarze najbardziej perspektywicznych stref Polski pozakarpaciej.

Zadanie zostało zakończone 30 czerwca 2023 r., jednakże z uwagi na zgłoszone uwagi do efektu rzeczowego przez Ministerstwo efekt rzeczowy podlegał poprawkom. Przekazanie efektu rzeczowego przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy do Ministerstwa miało nastąpić w terminie do 19 stycznia 2024 r.;

- integracja regionalnych danych geologiczno-górnictwowych w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym na potrzeby przestrzennego modelowania zasobów złóż surowców naturalnych.

Wynikiem realizacji zadania jest sprawozdanie końcowe z realizacji zadania wraz z integracją danych. Model geologiczny 3D został opublikowany pod adresem: <https://geo3d.pgi.gov.pl/gzw/index.html>. Zebrane i zintegrowane dane przekazano do Centralnej Bazy Danych Geologicznych i są dostępne m.in. w stworzonej na potrzeby zadania interaktywnej aplikacji mapowej: <https://geologia.pgi.gov.pl/gzw/>;

- charakter generacyjny i własności zbiornikowe skał systemu naftowego Pomorza Zachodniego.

Celem tego zadania jest przebadanie paleozoiczno-mezozoicznego systemu naftowego Pomorza Zachodniego w zakresie rozpoznania skał macierzystych i zbiornikowych oraz ich poziomych i pionowych zasięgów. Zadanie było w trakcie realizacji;

- kompleksowe, geofizyczne rozpoznanie wybranych dolin kopalnych na terenie Polski w aspekcie genetycznym, przestrzennym i złożowym;

Wynikiem realizacji zadania jest sprawozdanie *Kompleksowe, geofizyczne rozpoznanie wybranych dolin kopalnych na terenie Polski w aspekcie genetycznym, przestrzennym i złożowym*;

- inwentaryzacja geologiczna dna polskich obszarów morskich – zadanie ciągłe, etap II.

Celem tego zadania jest rozpoznanie budowy geologicznej obszarów morskich Bałtyku, które będą ukierunkowane na wielotematyczną morską kartografię geologiczną na rzecz zintegrowanej polityki morskiej RP, w tym *Polityki Surowcowej Państwa*. Zadanie jest w trakcie realizacji;

- regionalna analiza wybranych struktur geologicznych w celu uzyskania synergii w poszukiwaniach złóż węglowodorów, wykorzystaniu energii geotermalnej, podziemnym magazynowaniu substancji i składowaniu CO₂ w górotworze etap II: wskazanie stref i struktur perspektywicznych oraz oszacowanie perspektywicznych zasobów złóż węglowodorów północno-zachodniej części Niżu Polskiego.

Celem tego zadania jest wytypowanie miejsc i przygotowanie do zaprojektowania w przyszłości otworów badawczych, których projektantem i inwestorem byłby Skarb Państwa, w zakresie rozpoznania budowy geologicznej i warunków złożowosuwrowcowych. Obliczenie perspektywicznych zasobów złóż węglowodorów. Zadanie jest w trakcie realizacji;

- integracja danych geologiczno-złożowych dotyczących systemów węglowodorowych Polski, ich uzupełnianie i analiza w kontekście bezpieczeństwa energetycznego – zadanie ciągle państwowej służby geologicznej – obszar nr 13 i 15. Zadanie jest w trakcie realizacji.

W Planie prac państwowej służby geologicznej na rok 2024 i lata następne zostało zatwierdzone zadanie pn. *Integracja danych geologicznych dotyczących występowania węgla koksowego na Lubelszczyźnie w rejonie polsko-ukraińskiej granicy państwowej*. Celem realizacji zadania jest pozyskanie i weryfikacja danych geologicznych dotyczących wystąpień węgla kamiennego (koksowego) w Polsce i na Ukrainie (w rejonie wspólnej granicy państwowej). Intencją tych działań, w przypadku pozytywnych wyników, jest w dalszej kolejności poszukiwanie i udokumentowanie w przyszłości zasobów surowca strategicznego dla polskiej gospodarki – węgla koksowego.

Kolejnym zadaniem ujętym w Planie prac państwowej służby geologicznej na 2024 r. dotyczącym dokumentowania złóż surowców energetycznych jest aktualizacja bazy zasobowej węgla brunatnego poprzez udokumentowanie w kategorii D do celów przeróbki chemicznej lub zgazowania obiektu złożowego Łanięta. Celem realizacji zadania jest sporządzenie dokumentacji złoża węgla brunatnego dającej podstawę do ochrony złoża umożliwiającej wykorzystanie złoża w przyszłości.

(akta kontroli str. 3099-3109)

Działanie 5 - Ocena możliwości występowania złóż kopalin dla produkcji surowców krytycznych i niekonwencjonalnych oraz źródeł tych surowców w Polsce wraz z ich dokumentowaniem

Prowadzono zadania związane z surowcami krytycznymi (m.in. kobalt, wanad, tellur, tytan, bizmut, fluoryty oraz metale ziem rzadkich (REE)), planowane jest zadanie dot. m.in. grafitu. Celem zadania było zbadanie możliwości występowania ww. pierwiastków w kilku zarzuconych złożach w Polsce. Analizą objęto złoża złota na Dolnym Śląsku, złoża saprolitowe niklu w Szklarach, złoża cyny w Sudetach, mineralizacja magmowa w skałach ofiolitu sudeckiego. Stwierdzono, że jedynie złoża siarczków złota występujące w Sudetach mogą być traktowane jako potencjalne źródło pierwiastków śladowych (bizmutu czy telluru). W zakresie występowania REE, badaniem objęto: masyw Tajna, Sudety i blok przedsudecki, cechsztyńską formację miedzionośną z obszaru monokliny przedsudeckiej, strefy związane z waryscyjskim magmatyzmem i wystąpieniami złóż porfirowych na bloku małopolskim i górnośląskim, formacje klastyczne z pogranicza triasu i jury oraz kredowe formacje fosforytonośne w obniżeniu mezozoicznym Gór Świętokrzyskich, hałdy przemysłu chemicznego po przeróbce fosfogipsów. W wyniku badań stwierdzono, że największe zawartości pierwiastków ziem rzadkich występują w koncentratkach minerałów ciężkich z piasków bałtyckich, w fosfogipsach z Wizowa i w otworze Niekląg PIG-1.

(akta kontroli str. 2501-2502)

W ramach celu szczegółowego 3. *Zapewnienie sprzyjających warunków prawnych dla obecnych i przyszłych inwestorów oraz rozwój i unowocześnienie branży geologiczno-górnictwej* realizacja poszczególnych działań związanych z gospodarką kopalinami energetycznymi była następująca:

Działanie 1 – Zmiana prawa ukierunkowana na uproszczenie oraz przyspieszenie postępowań związanych z prowadzeniem działalności geologiczno-górnictwej, w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych i administracyjnych oraz uproszczenia procedur

Realizowane były następujące działania legislacyjne:

- ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - *Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*³¹ wprowadzająca:
 - drugą procedurę, obok przetargu, udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż na wniosek zainteresowanego podmiotu, tzw. „open door”,
 - rezygnację z zabezpieczenia z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków określonych w koncesji oraz finansowania likwidacji wyrobisk górniczych w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż,
 - uproszczenie postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego w celu oceny zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż;
- ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie *niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych* z dnia 31 lipca 2019 r.³² wprowadzająca:
 - zmniejszenie liczby egzemplarzy wniosków o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego,
 - rezygnację z uzyskiwania opinii Komisji Nadzoru Finansowego do wniosku przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego,
 - zmniejszenie liczby egzemplarzy dokumentacji geologicznych dotyczących wyłącznie obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej – z czterech do dwóch w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1-3 Pgg, oraz z trzech do jednego w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4 Pgg;
- ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³³ wprowadzająca art. 15zzzs umożliwiający późniejsze (niewymagające zmiany koncesji ani dodatku do projektu robót geologicznych) wykonanie prac geologicznych, w tym robót geologicznych, które nie mogą być wykonane zgodnie z harmonogramem określonym w koncesji lub projekcie robót geologicznych ze względu na obowiązywanie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii;
- ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw³⁴, wprowadzająca:
 - przepisy regulujące procedurę przejścia koncesji na działalność regulowaną ustawą Pgg,
 - przepisy regulujące wstąpienie podmiotu, na który została przeniesiona koncesja, albo podmiotu przejmującego w miejsce dotychczasowej strony w toczących się postępowaniach administracyjnych oraz sądowno-administracyjnych,
 - rezygnację z dotychczasowego bezwzględnego warunku przedłużenia fazy poszukiwania i rozpoznawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, pozwalającą organowi koncesyjnemu dokonać oceny przyczyn niewykonania określonych obowiązków wynikających z koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż i w oparciu o tę ocenę podjąć decyzję o przedłużeniu fazy,

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1563.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1495.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1261.

- przepisy regulujące kwestie następstwa prawnego w przypadku projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych;
- ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców³⁵ wprowadzająca zmianę w art. 101 Pgg, zgodnie z którą decyzja w sprawie zgody na przeklasyfikowanie zasobów złoża kopaliny (przekraczającej 50% wielkości rocznego wydobycia ze złoża), a także decyzja nakazująca dokonanie obmiaru wyrobisk i przedłożenie operatu ewidencyjnego w innym terminie, są ostateczne;
- ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu³⁶ wprowadzająca regulację umożliwiającą przedsiębiorcy sporządzenie i przedłożenie organowi nadzoru górniczego do zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego z uwzględnieniem rzeczywistych szkodliwych wpływów robót górniczych zakładu górniczego w przypadku, gdy rzeczywiste szkodliwe wpływy robót górniczych podziemnych zakładów górniczych przekraczają wyznaczone w koncesji granice terenu górniczego, w okresie pomiędzy złożeniem obligatoryjnego w tej sytuacji wniosku o dokonanie zmiany koncesji a wydaniem przez organ koncesyjny decyzji zmieniającej koncesję w tym zakresie;
- ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw³⁷:
 - wprowadzenie instrumentów prawnych związanych z realizacją transformacji energetyczno-klimatycznej (w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji, w tym wodoru),
 - zawężenie stosowania Pgg do wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę w obszarach górniczych utworzonych w celu wydobywania wód leczniczych lub solanek,
 - wprowadzenie możliwości wykorzystania starych, zlikwidowanych otworów wiertniczych (niezależnie od pierwotnego celu wykonania otworu) w celu wykorzystania ciepła Ziemi,
 - rezygnacja z obowiązku określania w koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż harmonogramu w ścisłym podziale na lata,
 - uproszczenie regulacji w zakresie umowy o współpracy,
 - zmniejszenie liczby egzemplarzy składanych dokumentacji geologicznych w wersji papierowej - z czterech do dwóch w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1-3 Pgg oraz z trzech do jednego w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4 Pgg,
 - doprecyzowanie definicji robót geologicznych,
 - zmiana kompetencji organu administracji geologicznej w sprawach związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych dotyczących posadowienia obiektów jądrowych, doprecyzowanie przepisów dotyczących przedstawiania dowodów istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej,
 - ograniczenie obowiązków informacyjnych w zakresie przekazywania bieżących parametrów wydobywania węglowodorów ze złoża,
 - uproszczenie procedury zatwierdzania dodatków do projektu robót geologicznych.

Ponadto, w art. 6 ust. 1 pkt 19a Pgg wprowadzono pojęcie *strategiczne złożo kopaliny*. Jest nim złożo kopaliny, które ze względu na jego znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa

³⁵ Dz. U. poz. 2185.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2687.

³⁷ Dz. U. 2023 poz. 2029.

kraju podlega szczególnej ochronie prawnej. W ustawie nowelizującej wprowadzono także nowe postępowanie w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne. Postępowanie takie będzie wszczynał z urzędu minister właściwy do spraw środowiska, po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do dokumentacji geologicznej, obejmującej złożo o którym mowa w art. 10 ust. 1 Pgg. Wszczęcie postępowania będzie mogło nastąpić nie później, niż w terminie miesiąca od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej lub dodatku. O wszczęciu postępowania minister będzie zawiadamiał gminy, na terenie których jest położone złożo kopaliny objętej postępowaniem. W myśl art. 94a ust. 5 Pgg za złożo strategiczne będzie mogło zostać uznane złożo kopaliny, jeżeli ze względu na stan zagospodarowania terenu będzie istniał dostęp do złoża oraz dodatkowo będzie spełniona jedna z przesłanek:

- złożo kopaliny ma podstawowe znaczenie dla gospodarki kraju lub dla interesu surowcowego państwa lub
- złożo kopaliny ma ponadprzeciętną dla danej kopaliny wielkość zasobów lub
- kopalina znajdująca się w złożu odznacza się unikalnymi parametrami.

Ustawodawca uwzględnił sytuację, w której wystąpiła częściowa zabudowa terenów położonych nad złożami kopalin i przewidział możliwość uznania za złożo strategiczne części złoża kopaliny. W ustawie nowelizującej Pgg zawarto przepisy przejściowe (art. 50), które umożliwiają Ministrowi w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy wszczęcie z urzędu w odniesieniu do złóż kopalin, które zostały udokumentowane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, postępowania w przedmiocie uznania złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli złożo spełnia kryteria, o których mowa w art. 94a ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1. Przepisy art. 94a i art. 94c stosuje się odpowiednio.

(akta kontroli str. 3050-3073, 3080-3083)

W ramach celu szczegółowego 4. *Ochrona złóż kopalin* realizacja poszczególnych działań związanych z gospodarką kopalinami energetycznymi była następująca:

Działanie 1 – Analiza możliwości zabezpieczenia dostępu do złóż kopalin poprzez ich czasowe wykorzystanie dla celów OZE, rolnictwa, leśnictwa, terenów zieleni (w tym ogrodów działkowych), wód, turystyki sportu i rekreacji

Efektom realizacji zadania jest lista 35 złóż węgla brunatnego wytypowanych do zagospodarowania poprzez zalesienie, co nie wpłynie na możliwość ich wydobywania w przyszłości.

W celu zabezpieczenia dostępu do złóż węgla brunatnego poprzez umożliwienie czasowego wykorzystania terenów ponad złożami dla celów OZE, w ramach nowelizacji ustawy Pgg wprowadzono przepis - art. 125 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska*³⁸, zgodnie z którym nie narusza ochrony złóż kopalin lokalizowanie na obszarach występowania udokumentowanych złóż kopalin morskich farm wiatrowych w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. *o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych* oraz instalacji odnawialnych źródeł energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii*, jeżeli te instalacje nie są trwale związane z gruntem w sposób uniemożliwiający eksploatację złoża w przyszłości. Ponadto w ramach nowelizacji ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wprowadzono instytucję uzgodnienia planu ogólnego gminy (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret 7) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 17), dzięki czemu minister uzyskał wpływ na sposób zagospodarowania terenów ponad złożami kopalin, w szczególności przeznaczenie ich na działalność OZE, rolnictwa, leśnictwa, terenów zieleni, w tym ogrodów działkowych, wód, turystyki sportu i rekreacji.

(akta kontroli str. 2870-2872, 3112-3115)

Działanie 2 – Wytypowanie złóż kopalin o znaczeniu strategicznym dla gospodarki krajowej i regionalnej na podstawie wypracowanych metod ich waloryzacji

³⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm. Dalej: Poś.

Efektom realizacji zadania jest opracowanie *Waloryzacja złóż kopalin wg aktualnego stanu ich udokumentowania, dla wszystkich rodzajów kopalin* – powstało ono w ramach umowy o dofinansowanie w formie dotacji zawartej między PIG-PIB a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w dniu 28 czerwca 2019 r. Koncepcja i zakres prac waloryzacyjnych stanowiły nowatorskie podejście do problematyki waloryzacyjnej złóż kopalin. Po raz pierwszy w Polsce dokonano wydzielenia złóż obejmujących:

- złoża strategiczne (w rozumieniu Krajowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego 2030) – 117 złóż,
- złoża niezaliczone do strategicznych, ale uznane za równorzędne do celów ochrony planistycznej – 193 złoża,
- złoża ważne regionalnie - 5052 złoża, o znaczeniu krajowym - 393 złoża, ponadkrajowym - 48 złóż,
- złoża kopalin odpowiadające surowcom kluczowym dla polskiej gospodarki - 4790 złóż oraz surowcom krytycznym - 97 złóż.

Podziału dokonano w oparciu o metodykę wyznaczania złóż strategicznych, a także odpowiadających złóżom surowców kluczowych i krytycznych. Do tych celów wykorzystano bazę danych geologicznych MIDAS ze wszystkich krajowych udokumentowanych złóż mających status P, R, a także niektórych z najcenniejszych z tych o statusie Z³⁹. Oparto się na tak wyselekcjonowanych 5 493 krajowych złożach. Innym działaniem było dokonanie waloryzacji dotyczącej stopnia kolizyjności złóż na podstawie inwentaryzacji kolizji (dla wszystkich złóż niezagospodarowanych, znajdujących się w bazie MIDAS), mogących skutkować utratą lub ograniczeniem dostępu do złoża, np. poprzez zabudowę infrastrukturalną czy rygory środowiskowe. Utworzone w tym celu listy zostały zestandaryzowane i dotyczyły wszystkich dających się zidentyfikować kolizji w podziale na infrastrukturalne i środowiskowe. Umożliwi to organom administracji geologicznej, organom planowania przestrzennego i przedsiębiorcom dokonywanie oceny złoża pod kątem konfliktogenności na tle pozostałych złóż w danej grupie kopalin.

W opracowaniu zaproponowano potrójny stopień ochrony złóż, w tym, w szczególności, dla złóż strategicznych i uznanych za strategiczne - uwzględniając nowe podejście do kategoryzacji złóż, tj. nie według rodzajów kopalin, formy własności, sposobu eksploatacji itp., ale ze względu na znaczenie gospodarcze i dokonując w związku z tym potrójnego hierarchizowania/stopniowania znaczenia złóż kopalin dla gospodarki kraju.

W wykazie złóż strategicznych gazu ziemnego znalazły się złoża: Żakowo, Mirosław E, Babimost, Rawicz – dolomit główny, Kargowa, Pniewy, Krobielewko, Rudółowice, Rawicz, Kościan S-Ca2, Lipnica-Dzikowiec, Uników, Brzózka, Wilcze – czerwony spagowiec, Miłostaw, Rokietnica, Zakrzewo, Stanowice, Międzyzdroje E, Kandlewo, Wrzosowo, Wilcze - dolomit główny, Międzyzdroje W, Dąbrowica Duża, Czeklin, Wola Zarczycka, Jastrzębsko, Pakosław, Wetlina, Borowo, Radziądz-W, Komorze, Solec, Dębina, Nowa Sól, Rogoźnica, Grabówka W, Wierzchowice W, Sędziny, Wierzchowice E, Przytór, Chotyniec, Sokołów, Lipowiec, Jadowniki, Kulów, Kąkolewo, Gorzyce, Turkowo, Tryńcza, Brzoza Królewska, Lachowice-Stryszawa, Brzyska Wola, Wielichowo W, B4, B6, B21.

Do złóż strategicznych węgla brunatnego zaliczono: Gubin-Zasieki-Brody, Gubin 2, Gubin 1, Gubin i Złoczew.

Strategiczne złoża węgla kamiennego to: Warszowice-Pawłowice Północ, Śmitowice, Pawłowice, Bzie-Dębina, Bzie-Dębina 1 – Zachód, Żory-Warszowice, Żory-Suszec, Bzie-Dębina 2, Morcinek 1, Bzie-Dębina 1 i Studzionka-Mizerów.

Dyrektor Generalna MKiŚ stwierdziła w wyjaśnieniach⁴⁰, że ww. opracowanie będzie stanowiło materiał wyjściowy, który zostanie wykorzystany na potrzeby przeprowadzenia postępowań

³⁹ P – złoża o zasobach rozpoznanych wstępnie, R – złoża o zasobach rozpoznanych szczegółowo, Z – złoża, z którego wydobywanie zostało zaniechane.

⁴⁰ Pismo z dnia 4 grudnia 2023 r., znak: BKA-RI.081.33.2023.MB.

administracyjnych w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne (na podstawie art. 50 ustawy nowelizującej Pgg).

(akta kontroli str. 2873-2972, 3099-3109)

Działanie 3 - Prowadzenie postępowań w zakresie nadawania statusu złóż strategicznych.

W ww. wyjaśnieniach Dyrektor Generalna Ministerstwa stwierdziła, że ochrona złóż kopalin jest realizowana w procesie planowania przestrzennego, co wynika m.in. z art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy Poś oraz w oparciu o zatwierdzone dokumentacje geologiczne złóż kopalin. Celem takiej ochrony jest zabezpieczenie dostępności do złoża, w szczególności wprowadzenie odpowiednich zapisów w aktach planowania przestrzennego, które uniemożliwią zabudowę nieruchomości, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia możliwości przyszłej eksploatacji. Jest to szczególnie ważne dla nowo udokumentowanych złóż kopalin wydobywanych metodą odkrywkową. Dyrektor Generalna wskazała, że nie zawsze jest konieczne dokonywanie zmian aktów, ponieważ zabudowa ponad złożem nie zawsze wyklucza przyszłą eksploatację (dotyczy to złóż wydobywanych metodą podziemną albo otworową). Ponadto, z uwagi na to, że ochrona złóż kopalin obowiązuje od kilkudziesięciu lat, w wielu aktach planowania przestrzennego złożo kopaliny zostało już ujawnione w sposób, który zapewnia jego ochronę.

Według informacji Dyrektor Generalnej, po wejściu w życie nowelizacji Pgg do DNGS wpłynęły trzy decyzje w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznych złóż albo dodatków do dokumentacji geologicznych złóż (pierwsza 20 listopada 2023 r.), są one przedmiotem analizy, nie upłynął termin na wszczęcie postępowania. W stosunku do złóż udokumentowanych przed 28 października 2023 r. w Ministerstwie trwają prace koncepcyjne mające na celu wypracowanie optymalnych i transparentnych zasad działania w tym obszarze, dlatego na tym etapie nie jest możliwe przedstawienie efektów działania.

Według ww. wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ, organ nie wszczął jeszcze żadnego postępowania w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne.

(akta kontroli str. 3099-3109)

Działanie 4 – Monitoring obowiązku ujawniania w dokumentach planistycznych wszystkich szczebli złóż kopalin oraz sposobu zagospodarowania terenów znajdujących się ponad złożami kopalin, ze szczególnym uwzględnieniem złóż kopalin o znaczeniu strategicznym dla gospodarki krajowej i regionalnej

W okresie od stycznia 2019 r. do kwietnia 2023 r. przeanalizowano 9 454 projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz 1 851 projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Projekty te były przysyłane w trybie opiniowania na podstawie art. 11 pkt 5 lit. g oraz art. 17 pkt. 6 lit.a tiret czwarte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art.95 ust. 1 Pgg. W Ministerstwie wprowadzono praktykę (niewymaganą przepisami), że pismo zawierające opinię negatywną do projektu studium/ planu miejscowego wysyłane było do wiadomości wojewody, aby przekazać informację, na co ten organ powinien zwrócić uwagę przy analizie aktu samorządu terytorialnego, pod kątem zgodności z prawem.

(akta kontroli str. 17-29)

Realizacja zadań wyznaczonych w PEP2040 oraz Programie polskiej energetyki jądrowej,

PEP2040 wyznaczyła działanie 2A.6 Zapewnienie warunków wdrożenia energetyki jądrowej w 2033 r. i realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej, za które odpowiedzialny był Minister Klimatu i Środowiska. Z kolei w załączniku nr 2 do PPEJ wskazano zadania do realizacji przez ministra właściwego ds. energii, w tym zadanie 3.1 Wykonywanie analiz związanych z wdrażaniem i aktualizacją Programu PEJ, jako zadanie ciągle w latach 2021-2034.

Zgodnie z art. 108e ust. 1 ustawy Prawo atomowe⁴¹, Minister właściwy do spraw energii opracowuje co cztery lata, w terminie do dnia 30 czerwca danego roku, sprawozdanie

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1173, 1890.

z realizacji PPEJ i przedkłada je Radzie Ministrów. W dniu 10 października 2022 r. MKiŚ ogłosił przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie z realizacji PPEJ za lata 2020-2021⁴².

Zgodnie ze Sprawozdaniem oraz *Podsumowaniem realizacji Polityki energetycznej państwa do 2040 r. w 2021 r.*, w 2021 r. trwały prace nad projektem zmiany ustawy o *przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*, jej rozwiązania miały na celu doregulowanie i usprawnienie realizacji poszczególnych etapów prac. Ustawa została uchwalona w dniu 9 marca 2023 r. i weszła w życie 13 kwietnia 2023 r. Przyjęte zmiany dotyczyły m.in.:

- rozszerzenia katalogu tzw. inwestycji towarzyszących, w szczególności o inwestycje niezbędne do prowadzenia badań środowiskowych i lokalizacyjnych na potrzeby budowy elektrowni jądrowej,
- doprecyzowania przepisów dotyczących decyzji zasadniczej oraz przesunięcia jej na wcześniejszy etap procesu licencjonowania elektrowni jądrowej,
- rozszerzenia zakresu przedmiotowego decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji, wydłużenie terminu ważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji,
- przyznania inwestorowi prawa do zaskarżenia decyzji wojewody o odszkodowaniach, wprowadzenie obowiązku nieodpłatnego udostępniania inwestorowi obiektu energetyki jądrowej przez organy administracji publicznej i niektóre inne podmioty, posiadanych danych na potrzeby realizowanych przez inwestora zadań,
- rozszerzenia wyłączenia stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie przygotowania i budowy obiektów energetyki jądrowej również na grunty rolne i leśne przewidziane do prowadzenia badań lokalizacyjnych i środowiskowych związanych z budową obiektu energetyki jądrowej,
- doprecyzowania regulacji dotyczących etapów budowy i rozruchu obiektu jądrowego oraz obszaru ograniczonego użytkowania, a także dopuszczenia (po pozytywnych wynikach testów rozruchowych) do dalszego prowadzenia ruchu bloku,
- rozszerzenia roli Prezesa Polskiej Agencji Atomistyki w procesie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji – po przeprowadzeniu konsultacji publicznych i międzyresortowych.

Ponadto, w 2021 r., obok rozmów z potencjalnymi inwestorami strategicznymi z Francji, Korei Płd. i USA, Spółka Polskie Elektrownie Jądrowe wskazała preferowaną lokalizację pierwszej elektrowni jądrowej Lubiatowo-Kopalino w gminie Choczewo. Przystąpiono także do badań czterech potencjalnych lokalizacji dla nowego składowiska odpadów promieniotwórczych. Skarb Państwa nabył od dotychczasowych udziałowców, tj. PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA, ENEA SA, TAURON Polska Energia SA i KGHM Polska Miedź SA, 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. Zmieniono jej nazwę na Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o., a nadzór właścicielski sprawuje Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej.

Kontynuowano badania lokalizacyjne w dwóch potencjalnych lokalizacjach w województwie pomorskim – Lubiatowo-Kopalino i Żarnowiec oraz prace związane z przygotowaniem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i raportu lokalizacyjnego. Dnia 22 grudnia 2021 r. spółka Polskie Elektrownie Jądrowe wskazała Lubiatowo-Kopalino jako preferowaną lokalizację pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce.

Według informacji Dyrektor Pionu Bezpieczeństwa i Audytu Polskich Elektrowni Jądrowych Sp. z o.o.⁴³, w zakresie realizacji zadań określonych w PPEJ z 2020 r. Spółka osiągnęła następujące kamienie milowe w zakresie realizacji pierwszej elektrowni jądrowej (EJ1): uzyskanie decyzji zasadniczej, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji lokalizacyjnej, zawarcie umowy na prace inżynierskie EJ1 z konsorcjum spółek Westinghouse (dostawca technologii) oraz Bechtel (główny wykonawca robót budowlanych), rozpoczęcie prac wstępnych i przygotowawczych w lokalizacji EJ1 związanych z kampanią badań

⁴² M.P. poz. 1082, dalej: Sprawozdanie.

⁴³ Pismo z dnia 12 grudnia 2023 r. (wpływ: 13 grudnia).

geotechnicznych, uzyskanie warunków przyłączeniowych dla EJ1 w ramach uzgadnianej umowy przyłączeniowej z OSP. Natomiast zaplanowane działania Spółki koncentrują się na efektywnym zrealizowaniu umowy na usługi inżynierskie, pracach wstępnych i przygotowawczych oraz uzyskiwaniu kolejnych zgód i zezwoleń. Ponadto, Spółka prowadzi działania związane z pozyskaniem finansowania na kolejne etapy projektu, w tym wsparcie strony rządowej w zakresie uzgodnienia mechanizmu wsparcia z Komisją Europejską. Jak podkreśliła Dyrektor, Spółka realizuje projekt, osiągając poszczególne kamienie milowe inwestycji, w tym związane z procesem pozwoleniowym oraz projektowania inwestycji, z uwzględnieniem faktu podjęcia przez Rząd RP decyzji o wyborze technologii dla EJ1 w listopadzie 2022 r., czyli rok później w stosunku do założeń PPEJ.

(akta kontroli str. 3219-3220, 3226-3250)

Rozporządzenie metanowe

W dniu 11 grudnia 2019 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie *Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ)* – nowej unijnej strategii, która według KE miałaby przekształcić Europę w neutralne klimatycznie, sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo o nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce. Zdaniem KE, *Europejski Zielony Ład* wymaga całościowego podejścia, czyli udziału wszystkich działań i polityk UE. KE zapowiedziała szereg inicjatyw w powiązanych ze sobą dziedzinach, np. w polityce klimatycznej, energetycznej, środowiskowej, transportowej, przemysłowej. W ramach EZŁ wszystkie polityki mające związek z neutralnością klimatyczną miały zostać poddane przeglądowi i w razie potrzeby zmienione.

W październiku 2020 r. KE przedstawiła *Strategię UE na rzecz ograniczenia emisji metanu*, która zawierała środki ustawodawcze przewidziane w zakresie pomiaru, raportowania i weryfikacji emisji metanu, wprowadzenia ograniczeń w zakresie uwalniania do atmosfery i spalania gazu na pochodniach oraz wprowadzenia wymogów w zakresie wykrywania nieszczelności i ich naprawy.

Konkretyzację ogólnych wytycznych wskazanych w strategii stanowi, przedstawiony przez KE w grudniu 2021 r., projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942*. Projekt zawierał przepisy dotyczące dokładnych pomiarów, raportowania i weryfikacji emisji metanu w sektorze energetycznym w UE, ograniczania emisji metanu, narzędzi zapewniających przejrzystość w zakresie informacji na temat emisji metanu związanych z importowanymi do UE paliwami kopalnymi. Określono także obowiązki operatorów i państw członkowskich w odniesieniu do pomiaru i raportowania danych dotyczących emisji metanu oraz obowiązki w zakresie redukcji emisji metanu w odnośnych lokalizacjach. Projekt dokumentu nakładał na producentów gazu i operatorów infrastruktury obowiązek wykrywania nieszczelności i naprawy w odniesieniu do wycieków z całej infrastruktury gazu ziemnego oraz wszystkich innych instalacji obejmujących produkcję, transport lub wykorzystanie gazu ziemnego. Zakazane mają być rutynowe odpowietrzanie oraz spalanie metanu w pochodni – ma być to możliwe tylko ze względów bezpieczeństwa lub ze względu na konieczność obsługi, naprawy i konserwacji instalacji. Zgodnie z projektem, państwa członkowskie miałyby zostać zobligowane do powołania odpowiednich instytucji wdrażających lub delegowania nowych uprawnień na istniejące organy krajowe, które będą odpowiedzialne za implementację rozporządzenia oraz egzekwowanie przyjętych przepisów związanych z redukcją emisji metanu. Instytucje te miałyby posiadać uprawnienia kontrolne oraz możliwość nakładania kar w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów przewidzianych w projekcie rozporządzenia.

Do projektu rozporządzenia został przygotowany przez MKiŚ⁴⁴ projekt stanowiska RP, w związku z art.7 ustawy z dnia 8 października 2020 r. *o współpracy Rady Ministrów z Sejmem*

⁴⁴ Prezes Rady Ministrów w dniu 22 maja 2022 r. rozstrzygnął spór kompetencyjny powstały między Ministrem Klimatu i Środowiska a Ministrem Aktywów Państwowych w związku z opracowaniem przez KE projektu przedmiotowego rozporządzenia - w zakresie organu właściwego do koordynowania prac nad projektem stanowiska RP do tego projektu.

i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁴⁵. Do przedłożonego projektu rozporządzenia Rząd RP odniósł się negatywnie. Dostrzegając konieczność podjęcia intensywnych działań na rzecz ograniczenia emisji metanu, zgodził się jednocześnie ze stwierdzeniem, że większość emisji metanu związana z konsumpcją paliw kopalnych w UE odbywa się poza jej granicami. Ze względu na sytuację geopolityczną, a także nieprecyzyjne przepisy regulacji (które z jednej strony spowodują zmniejszenie wydobycia surowców na terytorium państw UE, co doprowadzi do zwiększenia zależności importowej, a z drugiej doprowadzą do uprzywilejowania regulacyjnego surowców spoza Europy), Rząd RP uznał, że nie można zgodzić się z przedstawionym projektem. W projekcie stanowiska wskazano, że przewidziane rozwiązania w razie ich przyjęcia, mogłyby wpływać na politykę energetyczną państw członkowskich, w tym oddziaływać znacząco na kształtowanie tzw. miksu energetycznego. W związku z tym rozporządzenie powinno być procedowane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej – jednomyślnie i po konsultacji z PE, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów (art. 192 ust. 2 lit. c *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*⁴⁶), podczas gdy podstawą przyjęcia projektowanego aktu legislacyjnego był art. 194 ust. 2 TFUE – przewidujący zwykłą procedurę ustawodawczą. Ponadto, zdaniem Rządu RP, rozporządzenie nie było odpowiednim instrumentem prawnym na potrzeby wniosku w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energii. Wniosek powinien ustalać ogólne ramy dotyczące redukcji metanu, które powinny być wdrożone w państwach członkowskich w odpowiednich przepisach krajowych. Rząd RP uważał także, że projekt nie był zgodny z zasadą subsydiarności i proporcjonalności, gdyż powinny zostać uwzględnione różne możliwości działań państw członkowskich i podmiotów prywatnych, a koszty i obciążenia regulacyjne związane z wnioskiem (konieczne do poniesienia w związku z wdrożeniem przepisów), wykraczałyby znacznie ponad to, czego potrzeba do rozwiązania stwierdzonych problemów i osiągnięcia wyznaczonych celów.

W dniu 15 listopada 2023 r. zakończyły się negocjacje dotyczące rozporządzenia metanowego⁴⁷. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej MKiS⁴⁸, do kluczowych rozwiązań uzgodnionego projektu należy zaliczyć rozwiązania w zakresie wykrywania, pomiaru, raportowania i weryfikacji emisji metanu.

Dyrektor Generalna wskazała, że początkowa propozycja KE zakładała między innymi objęcie obowiązkiem pomiaru całej sieci dystrybucyjnej gazu ziemnego. We wstępnym porozumieniu politycznym Rady i PE z obowiązku tego wyłączono systemy pomiarowe w punktach poboru gazu, co ogranicza ilość obowiązków nakładanych na operatorów. Propozycja KE zakładała również obowiązek pomiaru wszystkich elementów, które zgodnie z rozporządzeniem podlegają kontroli, celem określenia ilości emisji metanu. W porozumieniu z dnia 15 listopada 2023 r. przyjęto określanie ilości emisji metanu na podstawie kwantyfikacji opartej na metodach naukowych, bez konieczności pomiaru wszystkich istniejących elementów objętych obowiązkiem pomiaru. Obie powyższe zmiany ograniczają ilość elementów objętych pomiarem, a tym samym ograniczają koszt związany ze stosowaniem rozporządzenia, który ponieśliby odbiorcy końcowi.

W zakresie wykrywania i naprawy wycieków metanu wstępna propozycja KE zawierała wykorzystanie do pomiarów urządzeń o minimalnym poziomie detekcji metanu, który wynosi 500 części na milion. Wstępne porozumienie polityczne Rady UE i PE ustanawia zróżnicowany poziom minimalnego poziomu detekcji, w zależności od typu pomiaru oraz rodzaju klasyfikacji infrastruktury, która jest nim objęta.

W odniesieniu do limitów emisji metanu, propozycja KE zakładała, że od 1 stycznia 2027 r. zakazane będzie emitowanie metanu z szybów wentylacyjnych w kopalniach węgla, innych niż

⁴⁵ Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

⁴⁶ Dz. U. UE C 326/47 z dnia 26 października 2012 r.

⁴⁷ Wynik negocjacji między instytucjami unijnymi ma zostać potwierdzony przez Radę i Komisję, a następnie, najprawdopodobniej w pierwszym kwartale 2024 r. ma odbyć się końcowe głosowanie w PE.

⁴⁸ Pismo z dnia 4 grudnia 2023 r., znak BKA-RI.081.33.2023.MB.

kopalnie węgla koksowego emitujące ponad 0,5 tony metanu na kilotonę wydobytego węgla. W uzgodnionym przez Rady UE i PE dokumencie przyjęto, że wspomniany limit emisji metanu nie będzie dotyczył szybu wentylacyjnego, lecz operatora, a limit metanu od 1 stycznia 2027 r. będzie wynosił 5 ton na kilotonę wydobytego węgla, następnie od 1 stycznia 2031 r. 3 tony na kilotonę wydobytego węgla. Ponadto porozumienie zakłada możliwość wprowadzenia opłat zamiast kar w przypadku zastosowania dedykowanego systemu zachęt służących redukcji emisji metanu. Propozycja KE w zakresie rozliczania emisji metanu zakładała rozliczanie emisji na podstawie sprawozdania zawierającego szacunki rocznych danych dotyczących emisji metanu na poziomie źródła przekazywanych rokrocznie do właściwego organu. Wstępne porozumienie Rady i PE zakłada analogiczne rozwiązanie.

Odnosząc się do planowanego programu wsparcia dla polskich kopalń Dyrektor Generalna poinformowała, że prace nad projektem programu są prowadzone przez Ministra Aktywów Państwowych, zgodnie z jego właściwością obejmującą gospodarkę złożami kopalin oraz gospodarowanie mieniem państwowym w zakresie węgla kamiennego oraz węgla brunatnego.

(akta kontroli str. 3023-3049)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw energii zaprogramował działania w zakresie zabezpieczenia złóż surowców energetycznych na potrzeby gospodarki, m.in. przygotował strategiczne dokumenty w tym zakresie (*Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* oraz *Polityka Surowcowa Państwa*). Działania te były jednak prowadzone tak długotrwale, że dotychczas nie doprowadziły do wytypowania strategicznych złóż kopalin energetycznych i ich zabezpieczenia na potrzeby obecnej lub przyszłej eksploatacji w wielkościach adekwatnych do potrzeb gospodarki.

W PEP2040 nie określono terminów realizacji poszczególnych celów, a jako termin wskazano całą perspektywę dokumentu. Działania Ministra dotyczące zapewnienia możliwości pokrycia zapotrzebowania na surowce energetyczne wpisywały się w realizację celu 1 PEP2040. Zadania przypisane Ministrowi w PSP2050 dotyczące surowców energetycznych zostały wykonane zgodnie z harmonogramem.

Minister monitorował realizację PEP2040 głównie przez wykonywanie obowiązków sprawozdawczych określonych w tym dokumencie. Ponadto podjął działania w celu aktualizacji PEP2040, a tym samym aktualizacji KPEiK. NIK, mając na względzie postęp dotychczasowych prac, zwraca uwagę na ryzyko nieuchwalenia nowelizacji KPEiK w terminie do 30 czerwca 2024 r. Jednym z najważniejszych rozwiązań ustawy nowelizującej Prawo geologiczne i górnicze było wprowadzenie definicji złoża strategicznego oraz uregulowań dotyczących procesu uznawania złoża za strategiczne - na podstawie decyzji Ministra. Z uwagi na przyznanie Ministrowi znacznej swobody do uznania złoża konkretnej kopaliny za złożo strategiczne oraz istotne znaczenie przepisu art. 94a ust. 5 Pgg, zdaniem NIK, niezbędne jest wypracowanie transparentnych zasad postępowania, w tym m.in. uszczegółowienie kryteriów oceny strategicznego charakteru złóż kopalin.

OBSZAR

2. Realizacja zadań w zakresie wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych na potrzeby gospodarki.

Ochrona złóż kopalin energetycznych

Działania Ministra koncentrowały się przede wszystkim na ochronie złóż kopalin, które zachowały wartość górnictw oraz będą mogły zostać zagospodarowane przez obecne i przyszłe pokolenia, jak również na działaniach edukacyjnych oraz na zapewnieniu przyjaznego otoczenia prawnego dla działalności górniczej.

W okresie objętym kontrolą Minister wydał łącznie 114 decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną i geologiczno-inwestycyjną złóż kopalin stałych i węglowodorów, w tym decyzje dotyczące zmian dokumentacji geologicznej dokonywanych w postaci dodatku na podstawie

art. 93 ust. 4 Pgg. Jak wyjaśnił Dyrektor DGK⁴⁹ eksploatacja złóż kopalin odbywa się na podstawie koncesji wydanej na wniosek przedsiębiorcy.

Analiza 111⁵⁰ spraw wykazała, że Minister, wypełniając dyspozycję art. 94 ust. 1 pkt 1 Pgg, przekazywał decyzje organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego w większości przypadków (93) w terminie do 7 dni⁵¹ od dnia ich wydania. W badanym okresie wystąpiło siedem przypadków wysłania kopii decyzji do gmin w terminie przekraczającym 15 dni od daty ich wydania. Jedną z decyzji dotyczącą dodatku do dokumentacji złoża ropy naftowej *Sieraków* przekazano gminie po 292 dniach od daty jej zatwierdzenia, nie miało to jednak wpływu na ujawnienie złoża w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁵². Decyzja z dnia 26 lipca 2022 r. dotycząca zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża ropy naftowej *Harkłowa* została przekazana do Urzędu Gminy Skołyszyn 20 kwietnia 2023 r., tj. po blisko dziewięciu miesiącach od dnia jej wydania. Zgodnie z treścią art. 95 ust. 3 Pgg⁵³ na wprowadzenie złoża do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵⁴ gmina miała sześć miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przez właściwy organ administracji geologicznej, tj. do 26 stycznia 2023 r. Otrzymując decyzję Ministra po upływie tego terminu gmina nie miała możliwości wypełnienia ww. wymogu ustawowego. Zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 2 Pgg (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) obowiązek wprowadzenia obszaru złoża do studium gminy Skołyszyn z dniem 27 stycznia 2023 r. przeszedł na wojewodę. Wojewoda Podkarpacki w piśmie z dnia 2 sierpnia 2023 r.⁵⁵ poinformował Wójta Gminy Skołyszyn, że w związku z nieujawnieniem przez gminę obszaru złoża w terminie określonym ustawą, została wszczęta procedura w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego.

(akta kontroli str. 17-30, 596-650, 1966-1986, 1998-2004)

Kopaliny stałe

Kontrolą objęto decyzje zatwierdzające dokumentację geologiczną 20 złóż węgla kamiennego znajdujących się na terenie 34 gmin oraz dwóch złóż węgla brunatnego znajdujących się na terenie 4 gmin. Ustalono, że dwa złoża nie zostały ujawnione w dokumentach planistycznych gmin, zgodnie z art. 95 ust. 2 Pgg, w terminie do dwóch lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej.

Złoże *Sawin* ¹⁵⁶ nie zostało ujęte przez władze trzech gmin, tj. Stary Brus, Wierzbica oraz Hańsk, na terenie których znajduje się złożo, natomiast złoża *Dankowice* ¹⁵⁷ nie wykazały dwie gminy – Bestwina i Wilamowice. Jak wynika z informacji uzyskanych z urzędów gmin⁵⁸, przyczyny niewprowadzenia danych o złożach wynikały m.in. z długiego procesu, jakim jest sporządzenie projektu studium, tj. uzyskanie stosownych uzgodnień, wyłożeniem do publicznego wglądu, wydaniem stosownych uchwał przez rady gminy. Samorządy zgłaszały, że na opóźnienie powyższych działań wpłynął również ogłoszony w lutym 2020 r. stan pandemii Covid-19 i związane z tym ograniczenia oraz braki kadrowe. W części badanych przypadków proces opracowania studium został wstrzymany z powodu prac nad zmianą ustawy

⁴⁹ Pismo z dnia 24 października 2023 r. znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK.

⁵⁰ Trzy decyzje dotyczyły złóż w obszarach morskich.

⁵¹ W tym 22 decyzje zostały wysłane do gmin w dniu ich wydania, a 34 w ciągu 1-3 kolejnych dni.

⁵² Złoże ropy naftowej i gazu ziemnego *Sieraków* zostało ujęte Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sieraków przyjętego Uchwałą Nr XLIV/303/2018 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sieraków.

⁵³ W brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.

⁵⁴ Dalej: studium.

⁵⁵ Załącznik nr 2 do pisma Wójta Gminy Skołyszyn z 30.10.2023 r. znak GPIR.6727.120.2023.

⁵⁶ Decyzja ministra właściwego ds. środowiska z 27 listopada 2020 r. DGK-VIII.4741.25.2020.AJ.

⁵⁷ Decyzja ministra właściwego ds. środowiska z 29 kwietnia 2019 r. DGK-VIII.4741.38.2018.AJ.

⁵⁸ Pismo Wójta Gminy Bestwina znak: GPI.6723.1.101.2023 z 30 października 2023 r.; pismo Burmistrza Wilamowic znak GM.6724.1.290.2023 z 27 października 2023 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalonej przez Sejm w dniu 7 lipca 2023 r.⁵⁹ i wprowadzenie na jej mocy planu ogólnego. Należy również zauważyć, że nieujawnione złoża zostały wyodrębnione ze złóż wcześniej rozpoznanych, tj. *Sawin* i *Dankowice*, które były wykazywane przez gminy w dokumentacji planistycznej.

Pozostałych 20 złóż kopalin stałych, których dotyczyły decyzje wydane w kontrolowanym okresie, zostało wprowadzonych do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin w terminie określonym w Pgg.

Obszary udokumentowanych złóż zostały uwzględnione również w planach zagospodarowania przestrzennego województw, z wyjątkiem planu województwa lubelskiego oraz planu województwa śląskiego, w przypadku których plany zostały sporządzone przed przekazaniem przez organ koncesyjny decyzji o zatwierdzeniu dokumentacji geologicznych złóż.

W dwóch przypadkach (dla złoża *Dankowice 1* i *Zabrze-Bielszowice*) wojewoda nie wydał zarządzenia zastępczego, ponieważ jego zdaniem nie było takiej potrzeby. Wojewoda Śląski wyjaśnił⁶⁰, że zgodnie z informacjami zawartymi w decyzji⁶¹ Ministra Środowiska, dokumentacja geologiczna złoża węgla kamiennego *Dankowice 1* powstała w związku z podziałem złoża *Dankowice* i udokumentowaniem jego części jako złoża *Dankowice 1*. Nie wydano w tej sprawie zarządzenia zastępczego, ponieważ ujawnienie złoża *Dankowice 1* nie spowodowało powiększenia obszaru złoża, a jedynie zostało wydzielone w granicach złoża *Dankowice*, które zostało ujawnione zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wilamowice⁶², jak i gminy Bestwina⁶³. W odniesieniu do złoża *Zabrze-Bielszowice* Wojewoda wskazał, że decyzja⁶⁴ Ministra Środowiska zatwierdziła Dodatek nr 3 do dokumentacji geologicznej sporządzony w 2019 r., który zaktualizował stan zasobów geologicznych węgla kamiennego i metanu występującego w złożu węgla kamiennego jako kopaliny towarzyszącej. W sprawie tej nie wydano zarządzenia zastępczego, gdyż granice złoża *Zabrze-Bielszowice* nie uległy zmianie, a samo złożo ujawnione zostało w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zabrze⁶⁵.

(akta kontroli str. 876-881, 1949-1965)

Węglowodory

Analizą objęto ujawnienie w dokumentacji planistycznej gmin 22 złóż węglowodorów, położonych na terenie 29 gmin. Informacje o 20 złożach zostały uwzględnione w dokumentacji planistycznej, z czego 13⁶⁶ nastąpiło w drodze zarządzenia zastępczego wojewody (14 gmin). W wyjaśnieniach gminy wskazały, że nie ujawniły złóż z uwagi na nieprzystąpienie do prac nad zmianami studium oraz że planują wprowadzić dane o złożach do planów ogólnych gminy, które będą tworzone na podstawie art. 13a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁶⁷ (który wszedł w życie w dniu 24 września 2023 r.). W tej

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 poz. 1688.

⁶⁰ Pismo z dnia 13 listopada 2023 r. znak: IFIII.740.64.2023.

⁶¹ nr DGKVIII.4741.38.2018.AJ z dnia 29 kwietnia 2019 r.

⁶² Uchwała nr LVI/415/22 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wilamowice.

⁶³ Uchwała nr XXI/170/2016 w dniu 19 grudnia 2016 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bestwina.

⁶⁴ nr DGK-VIII.4741.32.2019.AJ z dnia 5 grudnia 2019 r.

⁶⁵ Uchwała nr XII/126/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 4 lipca 2011 r.

⁶⁶ Złoża: *Anna* (gminy Radlin i Wodzisław Śląski), *Chałupczyn* (gmina Świebodzin), *Dębki* (gmina Krokowa), *Harkłowa* (gmina Skołyszyn), *Jastrzębiec* (gmina Kuryłówka), *Jeżowe NW* (gmina Jeżowe), *Korzeniówek* (gminy Dębica i Żyraków), *Kulno* (gmina Kuryłówka), *Mirocin* (gminy Pawłosiów, Rożwienica, Zarzecze), *Rokietnica* (gminy Kaźmierz i Rokietnica), *Wola Rokietnicka* (gmina Rokietnica), *Żarnowiec* i *Żarnowiec W* (gmina Krokowa).

⁶⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. dalej: Pzp.

sytuacji więc wojewodowie byli zobowiązani do rozpoczęcia prac nad wydaniem zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium.

W związku z nieujawnieniem złoża *Harkłowa* w studium gminy Skołyszyn, Wojewoda Podkarpacki w dniu 2 sierpnia 2023 r. wszczął procedurę w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego dotyczącego wprowadzenia nieujawnionego przez gminę, w terminie określonym w art. 95 ust. 3 Pgg, obszaru złoża ropy naftowej *Harkłowa* zatwierdzonego decyzją⁶⁸ z dnia 26 lipca 2022 r. Ministra Klimatu i Środowiska do studium Gminy Skołyszyn. Jak poinformował⁶⁹ Wójt Gminy Skołyszyn, Urząd Gminy Skołyszyn do dnia 20 kwietnia 2023 r. nie posiadał wiedzy o decyzji Ministra zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża ropy naftowej *Harkłowa*, w związku z czym nie mogły zostać podjęte działania wynikające z art. 95 ust. 3 Pgg. Decyzja zatwierdzająca dokumentację złoża *Harkłowa* wpłynęła do Urzędu Gminy Skołyszyn w dniu 20 kwietnia 2023 r., a więc po upływie ustawowego terminu na wprowadzenie obszaru tego złoża do studium, który upłynął w dniu 26 stycznia 2023 r. Tego samego dnia (20 kwietnia 2023 r.) kopia decyzji wpłynęła do Wojewody Podkarpackiego, który podjął działania wyjaśniające, a następnie w dniu 2 sierpnia 2023 r. zawiadomił Wójta Gminy Skołyszyn o wszczęciu procedury w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia obszaru udokumentowanego złoża ropy naftowej *Harkłowa* do studium Gminy Skołyszyn. Stosowne zarządzenie zostało wydane w dniu 20 października 2023 r.⁷⁰

Przykładowo, z informacji⁷¹ przedstawionych przez Burmistrza Radlina wynika, że 24 sierpnia 2022 r. do Urzędu Miasta w Radlinie wpłynęła decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 sierpnia 2022 r.⁷² zatwierdzająca dokumentację geologiczno-inżynierską dotyczącą złoża *Anna*. Zgodnie z jej treścią Urząd miał sześć miesięcy na wprowadzenie zmian do dokumentów planistycznych miasta. Mając jednak na względzie projektowaną reformę planistyczną, miasto Radlin wstrzymało się z procesem uchwalania nowego studium i przystąpi do prac nad planem ogólnym gminy, który ma zostać uchwalony do 1 stycznia 2026 r. W dniu 23 sierpnia 2023 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowania zmierzające do wydania zarządzeń zastępczych, dotyczących wprowadzenia obszaru udokumentowanego złoża metanu występującego w złożu węgla kamiennego *Anna* do „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego” oraz do „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Radlin”. Zarządzenia zastępcze zostały wydane w dniu 23 listopada 2023 r.⁷³.

W dokumentacji pięciu gmin nie zostały ujawnione cztery złoża, wobec których termin ich ujawnienia minął. Były to: złoża *Chałupczyn* w gminie Lubrza, *Grochowce* w gminie Przemyśl, *Sierosław* w gminach Dopiewo i Tarnowo Podgórne oraz *Jastrzębiec* w gminie Tarnogród.

Wójt Gminy Tarnowo Podgórne poinformował⁷⁴, że na terenie Gminy obowiązuje studium zatwierdzone uchwałą Nr L/852/2022 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 29 marca 2022 roku. Złoże gazu ziemnego *Sierosław*⁷⁵ zostało zatwierdzone decyzją⁷⁶ z dnia 24 kwietnia 2023 r. Ministra Klimatu i Środowiska (otrzymaną w dniu 8 maja 2023 r.). Zgodnie ze stanowiskiem Ministra z dnia 27 października 2023 r.⁷⁷ dotyczącego zastosowania przepisów ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw* oraz ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, do spraw, w których dokumentacja geologiczna złoża została zatwierdzona przed 24 września 2023 r., powinny

⁶⁸ Znak: DGK-WD-II.735.11.2022.TB.

⁶⁹ Pismo z dnia 30 października 2023 r. znak: GPIR.6727.120.2023.

⁷⁰ Pismo Wojewody Podkarpackiego z dnia 24 listopada 2023 r. znak: I-IV.740.31.2023.

⁷¹ Pismo z dnia 2 listopada 2023 r. znak: GR.670.001.2023.

⁷² Znak: DGK-WK.II.735.1.2022.Mkr.3.

⁷³ Pismo Wojewody Śląskiego z dnia 24 listopada 2023 r. znak: IFIII.740.67.2023.

⁷⁴ Pismo z dnia 3 listopada 2023 r. znak: WZP.6224.2.74.2023.

⁷⁵ Nr 6599/2023.

⁷⁶ Nr DGK-WD-II.735.29.2022.EZD.

⁷⁷ DNGS-WOP.021.2.2023.SJ

mieć zastosowanie przepisy art. 95 i 96 Pgg w brzmieniu obowiązującym przed zmianą z dnia 24 września 2023 r. Ze względu na nierealny termin obowiązku wprowadzenia zmian w pełnej procedurze zmiany studium (od uchwały o przystąpieniu do uchwały zatwierdzającej zmianę studium) Gmina nie była w stanie wywiązać się z powyższego obowiązku. Złoże zostanie wprowadzone do studium zarządzeniem zastępczym Wojewody Wielkopolskiego, na podstawie art. 96 Pgg. Do dnia 24 listopada 2023 r. działania te nie zostały podjęte przez Wojewodę Wielkopolskiego⁷⁸.

Natomiast Burmistrz Tarnogrodu poinformował⁷⁹, że odwierty Jastrzebiec-4 i Jastrzebiec-5, położone na terenie gminy Tarnogród, zostały zatwierdzone decyzją z dnia 31 marca 2022 r.⁸⁰ Ministra Klimatu i Środowiska zatwierdzającą dodatek nr 4 do projektu robót geologicznych na obszarze koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczej nr 36/96/p *Biszcz-Tarnogród*. Złoże *Jastrzebiec* zlokalizowane na terenie gminy zostało udokumentowane w momencie, gdy stan prac nad zmianą studium, podjętych na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Tarnogrodzie nr XXXV/210/2018 z dnia 27 marca 2018 r., miał charakter zaawansowany. Nie było więc możliwości wprowadzenia zmian na tym etapie. Zmiana studium została uchwalona w dniu 14 grudnia 2022 r. Nie zdecydowano się przystąpić do kolejnej zmiany studium, bowiem w toku prac legislacyjnych były nowe przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸¹, zgodnie z którymi studium miały zostać zastąpione planami ogólnymi. Burmistrz Tarnogrodu poinformował, że Gmina ma zamiar rozpocząć prace nad planem ogólnym dla gminy tak szybko, jak będzie to możliwe. Zwrócił uwagę, że nadal nie zostało ogłoszone rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie sposobu przygotowania projektu planu ogólnego gminy, które jest na etapie opiniowania. W jego ocenie brak pewności dotyczącej procedowanego rozporządzenia sprawia, iż mało racjonalne w chwili obecnej jest podejmowanie prac nad planem ogólnym, trudno bowiem w sposób rzetelny określić jaki będzie przewidywany koszt sporządzenia planu ogólnego. Dlatego rozpoczęcie prac zaplanowano bezpośrednio po ogłoszeniu rozporządzenia.

Wojewoda Lubelski poinformował⁸², że zostały podjęte działania zmierzające do wydania zarządzenia zastępczego wprowadzającego złoże gazu ziemnego *Jastrzebiec* do studium Gminy Miejskiej Tarnogród w trybie art. 96 Pgg.

(akta kontroli str. 596-650)

Monitoring w zakresie ujawniania złóż w dokumentach planistycznych

Działania Ministra były ukierunkowane na kontrolę przestrzegania przez organy gmin i wojewodów obowiązku podjęcia działań zmierzających do ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin w aktach planowania przestrzennego oraz na kontrolę ich treści w ramach procedur opiniowania lub uzgadniania przewidzianych w Pzp.

W Departamencie Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej MKiŚ⁸³ została wyodrębniona komórka organizacyjna – Wydział Ochrony Złóż Kopalin (WOZ), który odpowiada m.in. za współdziałanie Ministra przy kształtowaniu ładu przestrzennego, w tym do opiniowania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych w zakresie właściwości Ministra. Ponadto WOZ odpowiada za monitorowanie realizacji przez gminy obowiązku wprowadzania obszarów udokumentowanych złóż kopalin oraz monitorowanie realizacji przez wojewodę obowiązku wydania zarządzenia zastępczego

⁷⁸ Pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 listopada 2023 r. znak: KN-II.020.33.2023.2.

⁷⁹ Pismo z dnia 31 października 2023 r. znak: BK.6720.1.2023.

⁸⁰ Znak: DGK-WW.733.15.2021.AT.

⁸¹ Zmiany w przepisach miały pojawić się na początku 2023 r., jednak w wyniku opóźnień ustawa została uchwalona dopiero w dniu 7 lipca 2023 r., a weszła w życie 24 września 2023 r.

⁸² Pismo Wojewody Lubelskiego z dnia 24 listopada 2023 r. znak: IF.II.740.109.2023.

⁸³ Dalej: DNG.

w sprawie wprowadzenia udokumentowanego złoża kopaliny wynikających z zatwierdzenia przez Ministra dokumentacji geologicznych.

Monitorowanie podjęcia przez gminy działań zmierzających do zmiany studium odbywa się poprzez analizę informacji zamieszczonych na stronie internetowej danej gminy i w razie potrzeby wysyłane jest do gminy ponaglenie. W przypadku nieuwzględnienia w aktach planistycznych złóż będących we właściwości ministra wynikających z art. 10 ust. 1 Pgg, w tym między innymi kopalin energetycznych, Minister wydawał negatywne opinie w przedmiotowych sprawach, jednocześnie przekazując je do wiadomości właściwego miejscowo wojewody.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DNG⁸⁴ przesłanie opinii negatywnych do wiadomości wojewody miało na celu przekazanie informacji o zastrzeżeniach Ministra do przedłożonych projektów aktów. Informacje te powinny zostać wykorzystane przez wojewodę na etapie badania zgodności z prawem uchwalonych studiów i planów miejscowych (przed publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa). Organ ten uprawniony jest do stwierdzenia nieważności w całości lub w części uchwał, które naruszają prawo, a za takie naruszenie uznaje się nieuwzględnienie ochrony złóż kopalin w procesie planowania przestrzennego (na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸⁵ w związku z art. 28 ust. 1 Pzp).

Minister w ramach uprawnień wynikających z art. 158 pkt 2 Pgg monitorował realizację przez gminy obowiązku wprowadzania obszarów udokumentowanych złóż kopalin, udokumentowanych wód podziemnych oraz obszarów udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium, wynikającego z zatwierdzenia przez Ministra dokumentacji geologicznych.

Dyrektor DNG wyjaśnił⁸⁶, że w przypadku wielu złóż kopalin, pomimo zatwierdzenia dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, w szczególności dokumentacji geologiczno-inwestycyjnych złóż węglowodorów, nie było konieczności dokonywania zmian aktów planowania przestrzennego, ponieważ złoża kopalin zostały ujawnione wcześniej w sposób, który zapewniał jego ochronę. Nadzór nad realizacją zadania polegającego na zapewnieniu ochrony złóż kopalin w studium oraz w planie miejscowym stanowi zadanie wojewodów, którzy uprawnieni byli odpowiednio do:

- wydania zarządzenia zastępczego o ujawnieniu złoża kopaliny w studium (w przypadku nieujawnienia złoża kopaliny);
- stwierdzenia nieważności w całości bądź w części studium albo planu miejscowego (w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia uchwały do organu), jeżeli przy sporządzaniu tych aktów naruszono zasady ich sporządzania, w szczególności nie uwzględniono aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopalin (na podstawie art. 91 ust. 1 Sg w związku z art. 28 ust. 1 Pzp);
- wystąpienia do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności w całości lub w części uchwały dotyczącej studium albo planu miejscowego, jeżeli organ ten sam nie stwierdzi nieważności (w terminie 1 roku od otrzymania uchwały; na podstawie art. 93 ust. 1 Sg w związku z art. 28 ust. 1 Pzp).

Dyrektor DNG wyjaśnił⁸⁷, że minister właściwy ds. środowiska nie posiadał narzędzi władczych umożliwiających mu zapewnienie ochrony złóż kopalin w procesie planowania przestrzennego na etapie gminnym i wojewódzkim, zaś podejmowane przez niego działania polegały m.in. na wysyłaniu do wiadomości wojewodów negatywnych opinii, w celu przekazania informacji ukierunkowującej zakres w jakim powinna zostać sprawdzona uchwała. Ponadto organ

⁸⁴ Pismo z dnia 13 listopada 2023 r. znak: DNGS-WOZ.081.1.2023.PP 2887747.11235956.9019542.

⁸⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm. dalej: Sg.

⁸⁶ Pismo z dnia 13 listopada 2023 r. znak: DNGS-WOZ.081.1.2023.PP 2887747.11235956.9019542.

⁸⁷ Pismo z dnia 13 listopada 2023 r. znak: DNGS-WOZ.081.1.2023.PP 2887747.11235956.9019542.

koncesyjny wysyłał do gmin pisma informujące o obowiązku dokonania zmian w aktach planowania przestrzennego.

Dyrektor DNG wskazał⁸⁸, że w okresie objętym niniejszą kontrolą zmieniła się linia orzecznicza w zakresie właściwości organów administracji geologicznej w zakresie uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz doszło w przedmiotowym zakresie do sporów kompetencyjnych między ministrem właściwym ds. środowiska oraz marszałkiem województwa. Sądy administracyjne – zgodnie z najnowszą linią orzeczniczą – w odniesieniu do właściwości organów administracji geologicznej miały podejście literalne, np. w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2023 r., sygn. akt II OW 248/22 wskazano, że w sprawach uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy właściwy jest marszałek województwa na podstawie art. 161 ust. 1 Pgg. (domniemanie kompetencji). W opinii Dyrektora DNG wskazana linia orzecznicza mogła wpłynąć na praktykę organów w zakresie nieprzekazywania do opiniowania projektów studium oraz projektów planów miejscowych.

Dyrektor DNG wyjaśnił także, że organ koncesyjny zmienił praktykę w zakresie spraw załatwianych w drodze postanowień (na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 5 Pzp i art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 5 Pzp) i przekazywał sprawy zgodnie z właściwością do marszałka województwa; natomiast kontynuował działania w zakresie nie władczym, na podstawie art. 158 pkt 1 Pgg., tj. opiniowania projektu studium oraz projektu planu miejscowego. Jednocześnie wskazał, że art. 161 ust. 1 Pgg odnosi się do postępowań administracyjnych, w których możliwe jest wskazanie organu pierwszej instancji. Ponadto, o ile w art. 53 ust. 4 pkt 5 Pzp jest mowa o właściwym organie administracji geologicznej (liczba pojedyncza), o tyle w art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte Pzp jest mowa o właściwych organach administracji geologicznej (liczba mnoga), co dla wielu gmin oznaczało konieczność wysyłania projektów planów do organów administracji geologicznej różnych szczebli.

Z dalszych wyjaśnień Dyrektora DNG wynika, że w związku z wszczęciem w październiku 2021 r. procedury legislacyjnej dotyczącej zmiany ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* (UD280), która w dużej mierze dotyczyła trybu i sposobu ujawniania udokumentowanych złóż kopalin, organ zaniechał wysyłania pism do gmin uznając, że nie jest celowe dokonywanie zmian według zasad, które zostaną zmienione, zanim zostanie przeprowadzona pełna procedura uchwalenia studium lub planu miejscowego, która często trwa ponad trzy lata. Dodatkowo równolegle prowadzone były prace legislacyjne nad ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przewidywała znaczące zmiany, w szczególności zastąpienie studium przez plan ogólny gminy. W ramach tej nowelizacji dokonano doprecyzowania właściwości organów administracji geologicznej w sprawach współdziałania w procesie planowania przestrzennego (por. art. 161a Pgg) oraz wprowadzono (w miejsce opiniowania) uzgodnienie projektów planów ogólnych gmin oraz projektów planów miejscowych, dzięki czemu Minister zyskał skuteczne narzędzie do ochrony złóż kopalin. Ponadto w ramach nowelizacji Pgg, która weszła w życie 28 października 2023 r., wydłużono do jednego roku termin na uwzględnienie złóż węglowodorów w planie ogólnym gminy lub planie miejscowym, a termin ten będzie również dotyczył złóż strategicznych. W związku z nową koncepcją planowania przestrzennego uznano, że nie zawsze ochrona złóż kopalin wymaga dokonania zmian w aktach planowania przestrzennego, np. jeżeli nad złożem kopaliny będzie strefa otwarta, nie będzie konieczności przeprowadzania zmiany aktu planowania przestrzennego, ponieważ przedmiotowa strefa charakteryzuje się zakazem zabudowy, co w sposób dostateczny chroni złoża kopalin. Dlatego w art. 95 ust. 4 pkt 1 Pgg posłużono się terminem „uwzględnienie” w miejsce dotychczasowego „ujawnienia”.

Kontrola sprawdzająca

W ramach prowadzonej kontroli przeprowadzono kontrolę sprawdzającą, czy w dokumentacji planistycznej gmin uwzględnione zostały złoża kopalin energetycznych, których brak stwierdzono w wyniku kontroli P/17/015 *Gospodarka złożami strategicznych surowców*

⁸⁸ Pismo z dnia 13 listopada 2023 r. znak: DNGS-WOZ.081.1.2023.PP 2887747.11235956.9019542.

kopalnych. W tym celu dokonany został przegląd dokumentów planistycznych dziewięciu jednostek samorządu terytorialnego⁸⁹. Z pozyskanych danych wynika, że Urząd Miasta Gubin nadal nie ujawnił w studium uchwalonym w dniu 20 grudnia 2019 r.⁹⁰ złóż ropy naftowej *Breslack-Kosarzyn, Kosarzyn – blok S i E, Kosarzyn-N* oraz złóż węgla brunatnego *Gubin-1*. Pozostałe złóża węgla brunatnego (*Gubin, Gubin-2, Gubin-Zasieki-Brody*) uwzględniono w treści studium, jak i na mapie kierunków rozwoju przestrzennego stanowiącego załącznik graficzny do studium.

Zastępca Burmistrza Pszczyny wyjaśnił⁹¹, że złóża węgla kamiennego *Miedzyrzecze* oraz *Studzienice 1* uwzględniono w *Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sołectwa Jankowice i Studzienice - Etap I*⁹². Obecnie jest procedowany projekt studium gminy Pszczyna (etap wyłożenie do publicznego wglądu).

Podobnie władze Urzędu Miasta i Gminy Torzym⁹³ przystąpiły do sporządzenia projektu studium w dniu 6 marca 2018 r.⁹⁴ Do projektu wprowadzono złóża węgla brunatnego *Torzym* oraz *Rzepin*. Procedura planistyczna została zakończona, a projekt studium miał być przedstawiony Radzie Miejskiej w Torzymiu w grudniu 2023 r.

(akta kontroli str. 1990-1997, 2013-2014)

Udzielanie koncesji na eksploatację kopalni energetycznych

Opis stanu
faktycznego

Według danych Ministerstwa na dzień 31 grudnia 2018 r. w Polsce wśród zasobów udokumentowanych złóż kopalni⁹⁵ były 252 złóża kopalni stałych, w tym 161 złóż węgla kamiennego i 91 złóż węgla brunatnego, a na 31 grudnia 2022 r. udokumentowane złóża kopalni stanowiły liczbę 254, w tym o dwa wzrosła liczba złóż węgla kamiennego, natomiast liczba złóż węgla brunatnego pozostała bez zmian. Dla udokumentowanych złóż kopalni na dzień 31 grudnia 2018 r. wyznaczonych było 67 obszarów koncesyjnych⁹⁶ dotyczących 54 złóż. (57 obszary koncesyjne ustanowiono dla 45 złóż węgla kamiennego, a pozostałe 10 obszarów dotyczyło 9 złóż węgla brunatnego).

Na dzień 31 grudnia 2022 r. obszary koncesyjne stanowiły liczbę 62 i dotyczyły 53 złóż, w tym 52 obszary dotyczyły 47 złóż węgla kamiennego, a 10 obszarów – sześciu złóż węgla brunatnego.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. było 71 obszarów, dla których udzielono koncesji, w tym 67 obszarów objętych było koncesją na wydobywanie kopalni, z czego 57 obszarów dotyczyło złóż węgla kamiennego, a pozostałe 10 - węgla brunatnego. Dla czterech obszarów udzielono koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złóż węgla kamiennego.

⁸⁹ Urząd Miejski w Jaworznie (złóża węgla kamiennego *Jan Kanty Szczakowa*), Urząd Miejski w Pszczynie (złóża węgla kamiennego *Miedzyrzecze, Studzienice 1*), Urząd Gminy Cynców (złóża węgla kamiennego *Orzechów i Lublin*), Urząd Miejski w Krobi (złóża węgla brunatnego *Oczkowice*), Urząd Miejski w Miejskiej Górze (złóża węgla brunatnego *Oczkowice*), Urząd Miejski w Obornikach (złóża węgla brunatnego *Szamotuły*), Urząd Miejski w Czempiniu (złóża gazu ziemnego *Gorzyce*, złóża węgla brunatnego *Mosina, Czempin*), Urząd Miasta i Gminy Torzym (złóża węgla brunatnego *Torzym i Rzepin*), Urząd Miasta Gubin (złóża węgla brunatnego *Gubin(P), Gubin 1(P), Gubin 2(P), Gubin Zasieki-Brody*, złóża ropy naftowej *Breslack-Kosarzyn, Kosarzyn – blok S i E, Kosarzyn-N*).

⁹⁰ Uchwała Nr XIV.98.2019 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Gubina.

⁹¹ Pismo Urzędu Miejskiego w Pszczynie znak: UiA.6727.1.0771.2023 z dnia 8 listopada 2023 r.

⁹² Uchwała Nr XXIX/337/16 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Jankowice i Studzienice – Etap I.

⁹³ Pismo Burmistrza Miasta i Gminy Torzym znak: BGN.I.682.39.2023 z 9 listopada 2023 r.

⁹⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Torzymiu Nr XXXI/191/18 z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Torzym.

⁹⁵ Dla których organem koncesyjnym jest minister właściwy do spraw środowiska zgodnie z art. 22 ust. 1 Pgg, z wyłączeniem węglowodorów.

⁹⁶ Obszar koncesyjny - obszar górniczy dla którego udzielono koncesji na wydobywanie kopalni.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. obszary, dla których udzielono koncesji stanowiły liczbę 65, z czego koncesją na wydobywanie kopalin objęte były 62 obszary (52 obszary dotyczyły złóż węgla kamiennego, 10 obszarów dotyczyło węgla brunatnego). Koncesjami na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węgla objęte były trzy obszary zawierające złoża węgla kamiennego.

Zarówno na dzień 31 grudnia 2018 r., jak i na dzień 31 grudnia 2022 r. toczyły się postępowania koncesyjne dla ośmiu obszarów. Postępowaniem koncesyjnym na wydobywanie węgla brunatnego w tym okresie objęty był jeden obszar, natomiast na wydobywanie węgla kamiennego objętych było na 31 grudnia 2018 r. pięć obszarów, a na 31 grudnia 2022 r. - sześć obszarów. Postępowania koncesyjne na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin węgla kamiennego na dzień 31 grudnia 2018 r. dotyczyło dwóch obszarów, a na dzień 31 grudnia 2022 r. jednego obszaru.

Łącznie zasoby przemysłowe energetycznych kopalin stałych na dzień 31 grudnia 2018 r. stanowiły 4 653,05 mln ton (3 960,55 mln ton eksploatowanych), w tym 3 605,45 mln ton węgla kamiennego (2 912,95 mln ton objętych eksploatacją) i 1 047,6 mln ton węgla brunatnego (w całości objętych eksploatacją).

Na dzień 31 grudnia 2022 r. było 5 085,74 mln ton zasobów kopalin stałych (4 750,56 mln ton objętych eksploatacją), w tym 4 266,35 mln ton węgla kamiennego (3 931,76 mln ton eksploatowanych) i 819,39 mln ton węgla brunatnego (w całości eksploatowanych)⁹⁷.

Na podstawie *Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce* na dzień 31 grudnia 2018 r. było łącznie 397 złóż kopalin węglowodorów, w tym 300 złóż gazu ziemnego i 86 złóż ropy naftowej.

Na dzień 31 grudnia 2022 r. występowały 423 złoża węglowodorów, w tym 323 złoża gazu ziemnego i 88 złóż ropy naftowej.

Obszary koncesyjne na dzień 31 grudnia 2018 r. stanowiły liczbę 213, z czego 210 obszarów dotyczyło 212 złóż gazu ziemnego i ropy naftowej (łącznie).

Na dzień 30 kwietnia 2023 r. w Polsce było 198 obszarów koncesyjnych dotyczących 200 złóż węglowodorów, w tym 194 obszary dla 196 złóż gazu ziemnego i ropy naftowej (łącznie).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. udzielono koncesji dla 213 obszarów, w tym 149 koncesji wydobywczych gazu ziemnego, 50 koncesji wydobywczych ropy naftowej i gazu ziemnego oraz 11 koncesji dotyczących wydobycia ropy naftowej.

Na dzień 30 kwietnia 2023 r. udzielono koncesji dla 198 obszarów, w tym dla 143 obszarów koncesje dotyczyły gazu ziemnego (138 koncesji wydobywczych gazu ziemnego i pięć decyzji inwestycyjnych na wydobycie gazu ziemnego), dla 43 obszarów koncesje dotyczyły ropy naftowej i gazu ziemnego (42 koncesje wydobywcze ropy naftowej i gazu ziemnego i jedna decyzja inwestycyjna na wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego) i dla ośmiu obszarów koncesje wydobywcze ropy naftowej.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. toczyły się trzy postępowania dotyczące wniosków o koncesje na wydobywanie, a na dzień 30 kwietnia 2023 r. procedowany był jeden wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie i osiem wniosków o wydanie decyzji inwestycyjnej - wszystkie dotyczące złóż gazu ziemnego.

Na koniec 2018 r. 179 obszarów złóż węglowodorów nie było objętych postępowaniem koncesyjnym ani koncesjami, natomiast na koniec 2022 r. występowało 214 takich obszarów.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. było 53 957,91 mln m³ zasobów przemysłowych gazu ziemnego (49 194,57 mln m³ objętych eksploatacją) oraz 13 659,54 tys. ton ropy naftowej (w tym 12 932,28 tys. ton eksploatowanych).

⁹⁷ W 2022 r. nastąpił wzrost zasobów przemysłowych kopalin ogółem o 9,3% w stosunku do roku 2018, przy czym nastąpił wzrost zasobów przemysłowych węgla kamiennego o 18,3% oraz spadek zasobów przemysłowych węgla brunatnego o 21,8%.

Na dzień 31 grudnia 2022 r. zasoby gazu ziemnego wynosiły 78 721,66 mln m³ (w tym 50 081,57 mln m³ eksploatowanych) oraz 10 468,24 tys. ton ropy naftowej (w tym 9 730,11 tys. ton objętych eksploatacją).

(akta kontroli str. 651-670, 886-917)

Postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie prowadzonych było 17 postępowań na wydobywanie kopalin stałych, tj. po osiem dotyczących złóż węgla kamiennego oraz węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej oraz jedno dotyczące węgla brunatnego.

Z powyższych 17 postępowań osiem zakończyło się udzieleniem koncesji, dwa wnioski umorzono z powodu ich wycofania przez wnioskodawców, cztery postępowania zostały zawieszone, jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania i dwa wnioski były w trakcie rozpatrywania.

W przypadku wniosku złożonego przez Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA w dniu 11 maja 2018 r., który zakończył się wydaniem w dniu 20 grudnia 2019 r. koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe obszar K-6 i K-7* z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2046 r.⁹⁸ toczy się postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie. W dniu 22 lipca 2021 r. Stowarzyszenie „Towarzystwo dla Natury i Człowieka” z siedzibą w Lublinie oraz Fundacja Greenpeace Polska z siedzibą w Warszawie wniosły skargę na postanowienie Ministra Klimatu i Środowiska odmawiające wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji⁹⁹ udzielającej spółce Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe - obszar K6 i K7*.

Jak wyjaśnił¹⁰⁰ Dyrektor DGK, prawa do wykonywania działalności koncesjonowanej wobec części złóż węgla kamiennego tworzących Lubelskie Zagłębie Węglowe objęte są sporem, który aktualnie prowadzony jest przed Trybunałem Arbitrażowym (dalej: TA). W dniach 7 i 8 września 2020 r. zostały złożone wezwania na arbitraż przez PDZ HOLDINGDS PTY LTD oraz PDZ (UK) Ltd i PD Co Holdings (podmioty powiązane z Prairie Mining Limited). Postawione przez spółki zarzuty dotyczą m. in. projektów realizowanych przez PD Co. Sp. z o.o. na *Lubelskim Zagłębiu Węglowym* (projekt Jan Karski – złoże węgla kamiennego *Lublin*). W dniu 3 czerwca 2021 r. PDZ HOLDINGS PTY LTD złożyło do TA pozew przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie BIT, natomiast w dniu 8 lipca 2021 r. PDZ (UK) LIMITED i PD CO HOLDINGS (UK) LIMITED złożyły do TA pozew na podstawie Traktatu Karty Energetycznej, występując z tymi samymi zarzutami i identyczną argumentacją. W listopadzie 2022 r. odbyła się rozprawa arbitrażowa w obu wyżej wymienionych sprawach, jednak do dnia 7 grudnia 2023 r. nie zostały wydane wyroki.

Spór miał swój początek w działaniach podjętych w 2012 r., kiedy to PD Co Sp. z o. o. wystąpiła do Ministra Środowiska z wnioskami o udzielenie czterech koncesji na rozpoznawanie złóż *Cyców* (obszar K-6-7), *Kulik* (obszar K-4-5), *Syczyn* (obszar K-8) i *Kopina* (obszar K-9). PD Co Sp. z o. o. uzyskała te koncesje na okres trzech lat. W ramach tych koncesji Spółka wykonała trzy otwory na złożu *Cyców*, trzy na złożu *Kulik*, dwa na złożu *Syczyn* oraz jedno na złożu *Kopina*, w celu podniesienia kategorii rozpoznania złoża. W kwietniu 2015 r. Spółka przedłożyła do zatwierdzenia dokumentację geologiczną, która de facto scalała wcześniej udokumentowane złoża w jedno – złoże *Lublin* i tylko w nielicznych fragmentach podniosła kategorię rozpoznania złoża. Po osiągnięciu zamierzonego celu na podstawie uzyskanych przez PD Co Sp. z o.o. koncesji rozpoznawczych, tj. po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej złoża, PD Co Sp. z o.o. mogła złożyć wniosek o koncesje na wydobywanie. Jednak Spółka złożyła wnioski o przedłużenie i zmiany koncesji rozpoznawczych, aby

⁹⁸ Decyzja koncesyjna nr 10/2019 z 20 grudnia 2019 r.

⁹⁹ Postanowienie Ministra Klimatu i Środowiska znak sprawy: DGK-WKS.761.86.2021.1.MW1 z dnia 14 czerwca 2021 r.

¹⁰⁰ Pismo z dnia 4 grudnia 2023 r., znak: DGK-WD-II.081.1.2023.JT.2.

ponownie badać już kilkakrotnie udokumentowane złoża. Spółka uzyskała te decyzje, trzy z nich zostały przedłużone na okres trzech lat, a jedna na okres jednego roku. Zatwierdzona dokumentacja geologiczna złoża Lublin spowodowała, że Spółka, zgodnie z art. 15 Pgg uzyskała prawo pierwszeństwa do zawarcia umowy na ustanowienie użytkowania górniczego w celu wydobywania kopaliny ze złoża w okresie trzech lat od daty jej zatwierdzenia. W tym czasie Spółka nie złożyła wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny z tego złoża, natomiast przed upływem tego terminu, tj. w grudniu 2017 r. wpłynął wniosek z roszczeniem ustanowienia użytkowania górniczego na wydobywanie kopaliny w obszarze tego złoża z pierwszeństwem przed innymi (zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 Pgg). Złożony wniosek poddany został analizie, w wyniku której okazało się, iż Spółka w niewielkich tylko fragmentach złoża podniosła kategorię jego rozpoznania, posiadając tym samym prawo do pierwszeństwa tylko w tych fragmentach. W związku z powyższym skierowano do Spółki wezwanie o doprecyzowanie informacji znajdującej się we wniosku o ustanowienie użytkowania górniczego, poprzez wskazanie współrzędnych parcel zasobowych złoża Lublin, które Spółka w wyniku własnej działalności rozpoznała lub podniosła istniejącą wcześniej niższą kategorię rozpoznania, do kategorii umożliwiającej sporządzenie projektu zagospodarowania złoża, tj. co najmniej C1. Spółka nie przedstawiła współrzędnych konkretnych parcel, a jedynie całego złoża, w związku z tym, po raz drugi została wezwana do przedstawienia współrzędnych konkretnych parcel. W odpowiedzi Spółka wezwała organ koncesyjny do zawarcia umowy użytkowania górniczego na obszarze całego złoża Lublin, podnosząc tym samym, że nie uznaje dotychczasowych wezwań o przedstawienie współrzędnych parcel zasobowych, w których podniosła kategorię rozpoznania złoża. W dniu 3 kwietnia 2018 r. PD Co Sp. z o.o. złożyła pozew cywilny przeciwko Skarbowi Państwa w Sądzie Okręgowym w Warszawie, związany z roszczeniem, które przymuszałoby Skarb Państwa do zawarcia umowy na przedmiotowe użytkowanie górnicze.

W dniu 11 maja 2018 r. Lubelski Węgiel Bogdanka SA zwróciła się do Ministra Środowiska z wnioskiem o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe–obszar K-6 i K-7*.

W dniu 24 kwietnia 2018 r. do Ministra Środowiska wpłynął odpis pozwu z powództwa PD Co Sp. z o.o. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Środowiska o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia¹⁰¹ oraz postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział IV Cywilny z dnia 16 kwietnia 2018 r., w którym Sąd udzielił powodowi, tj. PD Co Sp. z o.o., na czas trwania przed Sądem postępowania, zabezpieczenia roszczenia poprzez:

- unormowanie praw i obowiązków stron w postaci zobowiązania Skarbu Państwa – Ministra Środowiska do niezawierania umów o ustanowienie użytkowania górniczego w odniesieniu do złoża *Lublin* oraz któregośkolwiek z historycznie udokumentowanych złóż (*K-4-5, K-6-7, K-8, K-9*) wchodzących w jego skład;
- unormowanie praw i obowiązków stron w postaci zobowiązania Skarbu Państwa – Ministra Środowiska do nieudzielania koncesji geologicznej (poszukiwawczej, rozpoznawczej, wydobywczej) na obszar pokrywający się ze złożem *Lublin*, jak i każdego historycznie udokumentowanego złoża (*K-4-5, K-6-7, K-8, K-9*) wchodzącego w skład złoża *Lublin* na rzecz jakiegokolwiek podmiotu poza powodem.

W dniu 30 kwietnia 2018 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Środowiska wniosła do Sądu zażalenie na ww. postanowienie z dnia 24 kwietnia 2018 r., a w dniu 23 maja 2018 r. odpowiedź na ww. pozew. Mając powyższe na uwadze, Minister Środowiska postanowieniem z dnia 3 lipca 2018 r. na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa. zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie udzielenia przedmiotowej koncesji, gdyż organ koncesyjny nie może rozpatrywać sprawy i wydać decyzji w sprawie udzielenia wnioskowanej przez LWB SA koncesji, z uwagi na toczące się postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie.

¹⁰¹ Sygn. akt IV C 409/18.

W dniu 27 lutego 2019 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie wydał postanowienie¹⁰², mocą którego zmienił postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie o udzielenie zabezpieczenia oraz oddalił wniosek PD Co Sp. z o.o. o udzielenie zabezpieczenia. Pismem z dnia 26 marca 2019 r. LWB SA wniosła o podjęcie zawieszonego postępowania stosownie do zapisów art. 97 § 2 Kpa. Postanowieniem z dnia 10 maja 2019 r. organ koncesyjny podjął zawieszone postępowanie w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7*. W wyniku przeprowadzonego postępowania Minister Klimatu w dniu 20 grudnia 2019 r. wydał na rzecz LWB SA koncesję nr 10/2019 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7*. W wyniku wycofania przez PD Co sp. z o.o. pozwu inicjującego postępowania sądowe, postanowieniem¹⁰³ z dnia 16 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział XXIV Cywilny umorzył postępowanie i zasądził od PD Co sp. z o.o. zwrot kosztów na rzecz Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz interwenienta ubocznego LWB SA.

Z wyjaśnień¹⁰⁴ Dyrektora DGK wynika, że spółki kontrolowane przez Prairie Mining Limited, w tym PD Co sp. z o.o., nigdy nie składały do organu koncesyjnego wniosków koncesyjnych na wydobywanie węgla kamiennego. Ponadto po złożeniu wniosków arbitrażowych wycofały wszelkie wnioski i zrzekły się decyzji we wszystkich postępowaniach dotyczących inwestycji górniczych w Polsce.

(akta kontroli str. 570-595, 949-955, 2015)

Do kontroli wybrano celowo osiem postępowań, które nie zakończyły się udzieleniem koncesji.

Siedem wniosków o udzielenie koncesji dotyczyło następujących złóż węgla kamiennego: *Knurów* oraz *Żory-Warszowice* (na wniosek Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A.), *Nowa Ruda Pole Piast Rejon Wacław-Lech* (Coal Holding Sp. z o.o. - Grupa kapitałowa Balamara), *Centrum 1* (Carbo-Veneco Sp. z o.o. Sp.k.), *Żory-Susze 1* (Silesian Coal International Group of Companies S.A.), *Imielin Północ* (Polska Grupa Górnicza S.A.), *Dankowice 1* (Przedsiębiorstwo Górnicze SILESIA Sp. z o.o.). Jeden wniosek dotyczył złoża węgla brunatnego *Złoczew* (PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.).

W MKiŚ nie zostały przyjęte procedury udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów. Według wyjaśnień¹⁰⁵ Dyrektora Generalnego postępowania administracyjne toczące się przed Ministrem Klimatu i Środowiska w przedmiocie udzielania koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż, regulowane są obowiązującymi przepisami prawnymi, w szczególności Pgg i Kpa. Tok czynności postępowań administracyjnych, z uwagi na ich różnorodność i złożony charakter, opiera się na obowiązujących przepisach prawa, regulujących koncesjonowanie działalności polegającej na wydobywaniu węglowodorów ze złóż, z uwzględnieniem indywidualnego charakteru każdego postępowania. Do standaryzowania toku czynności postępowań administracyjnych wykorzystywane są m.in.: elektroniczne zasoby archiwalnych postępowań administracyjnych oraz wzory pism.

NIK nie podziela powyższej argumentacji z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w trakcie niniejszej kontroli, jak również podczas kontroli P/22/041 *Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów*, które wskazują na zasadność wprowadzenia procedury wewnętrznej regulującej przebieg oceny wniosków o wydanie koncesji. Procedury takie, zadaniem NIK, przyczyniłyby się do ograniczenia skali nieprawidłowości.

W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa zostały opublikowane *Warunki uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż*, co wynika z realizacji obowiązku informacyjnego określonego w art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*¹⁰⁶, lecz nie stanowi wewnętrznych procedur jednostki.

¹⁰² Sygn. akt IV C 409/18

¹⁰³ Sygn. akt XXIV C 448/19.

¹⁰⁴ Pismo z dnia 7 grudnia 2023 r., znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK.

¹⁰⁵ Pismo z dnia 7 sierpnia 2023 r., nr 2743303.10537295.8525763.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 646.

W opisie ww. warunków uzyskania koncesji w BIP zawarto informację, że czas oczekiwania na wydanie decyzji nie powinien być dłuższy niż miesiąc oraz może się wydłużyć do dwóch miesięcy, o czym wnioskodawca zostanie poinformowany.

Czas rozpatrywania przez Ministerstwo wybranych do kontroli ośmiu wniosków (z wyłączeniem dwóch wniosków, w przypadku których postępowanie było w toku) wynosił średnio ok. 606 dni, przy czym najkrótszy czas procedowania wniosku trwał 205 dni, a najdłuższy - 1196 dni.

Spośród siedmiu przypadków, w których wniosek wymagał uzupełnienia lub wyjaśnień, pierwsze pismo z wezwaniem do poprawienia lub usunięcia braków w jednej sprawie, tj. wniosku Przedsiębiorstwa Górniczego Silesia SA (złóże *Dankowice 1*) zostało wysłane po 20 dniach od daty złożenia wniosku, a w pozostałych sprawach - po upływie dwóch i więcej miesięcy. W przypadku wniosku Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA (złóże *Żory-Warszowice*) upłynęło 251 dni, a w przypadku wniosku Silesian Coal International Group of Companies SA (złóże *Żory-Suszec*) – 330 dni do czasu wysłania pierwszego pisma.

W pięciu na osiem badanych spraw zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia koncesji, a w pozostałych trzech nie było do tego przesłanek z uwagi na braki formalne we wnioskach. Minister wysyłał zawiadomienia o wszczęciu postępowań administracyjnych po upływie średnio 133 dni od daty złożenia wniosku, przy czym najkrótszy termin wyniósł 57 dni, a najdłuższy 378.

W toku procedowania trzech spośród ośmiu wybranych wniosków Ministerstwo informowało wnioskodawców tj. Jastrzębską Spółkę Węglową SA (złóże *Knurów*), Carbo-Veneco Sp. z o.o. Sp. K. (złóże *Centrum 1*), dwukrotnie PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA (złóże *Złoczew*) o wydłużeniu terminu rozpatrzenia wniosku, każdorazowo z uwagi na szczególne skomplikowanie sprawy. W pozostałych przypadkach przedsiębiorcy nie byli informowani o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy.

Analiza wybranych do kontroli wniosków o udzielenie koncesji wykazała, że:

1. W przypadku wniosku złożonego 26 czerwca 2019 r. przez Carbo Veneco Sp. z o.o. Sp.k. dotyczącego złoża *Centrum 1* od dnia złożenia wniosku do dnia wysłania pierwszego wezwania (13 września 2019 r.) upłynęło 79 dni. Po 63 dniach od daty złożenia wniosku (28 sierpnia 2019 r.) przedsiębiorca został poinformowany o wydłużeniu terminu rozpatrzenia wniosku do 27 października 2019 r. z uwagi na szczególne skomplikowanie sprawy.

Z wyjaśnień Ministerstwa wynika¹⁰⁷, że w tym czasie podejmowane były szersze analizy merytoryczne wnioskowanego przedsięwzięcia z uwagi na fakt, że obszar objęty wnioskiem należy do złóż zbudowanych z tzw. zasobów resztkowych – części zasobów pozostawionych przez inne, historycznie działające w tym obszarze zakłady górniczych. W przeciwieństwie do projektów obejmujących tereny „nienaruszone”, projekty typu „Centrum 1” operują w górotworze z istniejącą już infrastrukturą – szybami, zrobami oraz wyrobiskami technicznymi. Wątpliwości organu koncesyjnego budził fakt, czy wnioskodawca posiadał środki wymagane do realizacji planowanego przedsięwzięcia. W piśmie z dnia 15 października 2019 r. Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA wskazywała, że udzielenie koncesji wnioskodawcy wiązało z koniecznością przejęcia przez niego infrastruktury, która aktualnie była likwidowana i sprzedawana. Inwestor był zainteresowany przejęciem m.in. szybu „Witczak”, a pozostawienie go negatywnie wpłynęłoby na przyjętą strategię procesu odwadniania (zmiana systemu odwadniania ze stacjonarnego na głębinowy) zlikwidowanych kopalń i Centralnej Pompowni „Bolko” Sp. z o.o.

Ponadto w sprawę angażował się Prezydent Bytomia, który w piśmie z 28 stycznia 2020 r. wskazał, że decyzja RDOŚ z 15 listopada 2017 r. została wydana z założeniem, że eksploatacja węgla będzie prowadzona w oparciu o szyb „Witczak”. Jednak zgodnie z informacją SRK, jaka wpłynęła do Urzędu Miasta 23 grudnia 2019 r. szyb ten wraz z przynależnymi obiektami był w trakcie likwidacji. Zatem powstały wątpliwości, że działania spółki będą prowadzone niezgodnie z decyzją RDOŚ. Kolejne wezwanie do uzupełnienia

¹⁰⁷ Pismo Dyrektora DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

wniosku zostało wysłane w dniu 16 listopada 2020 r., tj. po upływie 10 miesięcy od poprzedniego uzupełnienia braków przez przedsiębiorcę (17 stycznia 2020 r.). Odpowiedź wnioskodawcy nadesłał 30 marca 2021 r., jednak Ministerstwo nie odniosło się do niej na piśmie.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DGK¹⁰⁸, przedmiotowa sprawa nie została wszczęta. Według stanu na dzień 24 października 2023 r. trwały analizy związane z możliwymi następstwami wydania koncesji w kontekście zapisów Terenowego Planu Sprawiedliwej Transformacji dla województwa śląskiego.

(akta kontroli str. 1684-1773)

2. W wyniku wniosku złożonego w dniu 1 września 2020 r. przez Przedsiębiorstwo Górnicze Silesia Sp. z o.o. dotyczącego złoża *Dankowice 1* postępowanie administracyjne zostało wszczęte w dniu 17 listopada 2020 r., tj. po 50 dniach od dnia uzupełnienia wniosku (28 września 2020 r.).

Dyrektor DGK wyjaśnił¹⁰⁹, że organ, przeprowadzał niezbędne analizy merytoryczne i formalne wniosku w związku z problematyczną relacją PG Silesia Sp. z o.o. z częścią samorządów, na których kopalnia prowadziła ruch, jak również kontrowersje, jakie planowana inwestycja wzbudzała wśród lokalnych społeczności.

W dniu 26 marca 2021 r. Minister wydał zawiadomienie o zakończeniu postępowania w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla ze złoża *Dankowice 1*, a w dniu 30 marca 2021 r. inwestor przesłał podpisaną umowę o ustanowienie użytkowania górniczego.

Jednak koncesja nie została wydana z uwagi na prowadzone przez GDOŚ postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wydobywania węgla kamiennego ze złoża *Dankowice*. W związku z tym zdecydowano o wstrzymaniu wydania koncesji do czasu zakończenia ww. postępowania. Ostatecznie w dniu 2 grudnia 2021 r. GDOŚ wydał decyzję¹¹⁰ uchylającą w całości zaskarżoną decyzję RDOŚ w Katowicach z dnia 21 lipca 2020 r. Powyższe stanowiło uzasadnienie dla postanowienia Ministra z dnia 24 stycznia 2022 r. o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 1640-1683)

3. W przypadku wniosku o koncesję złożonego przez Silesian Coal International Companies SA dotyczącego złoża *Zory-Suszec* pierwsze wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało wysłane po 11 miesiącach (14 sierpnia 2020 r.) od daty złożenia wniosku (19 września 2019 r.).

Dyrektor DGK wyjaśnił¹¹¹, że analiza wniosku koncesyjnego wraz z załącznikami, w szczególności projektem zagospodarowania złoża (dalej: pzz), zajmuje dużo czasu z uwagi na obszerność dokumentacji. Najbardziej czasochłonną czynnością było sprawdzanie pzz wraz z mapami pokładowymi i załączonymi tabelami charakterystyki pokładów. Po analizie wniosku przygotowano wezwanie do uzupełnienia braków formalnych.

Na przedłużenie czynności wykonywanych w tym postępowaniu miały duży wpływ obostrzenia covidowe (od 2020 r.) oraz kilkukrotne zmiany organizacyjne resortu – zmiana Ministerstwa Środowiska na Ministerstwo Klimatu, wydzielenie Ministerstwa Środowiska z Ministerstwa Klimatu, a następnie powtórne scalenie Ministerstwa Klimatu i Ministerstwa Środowiska i utworzenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Zmiany te wiązały się z każdorazowym wygaśnięciem pełnomocnictw osób na stanowiskach kierowniczych, które podpisywały pisma w postępowaniach.

Pismem z 2 kwietnia 2021 r. wnioskodawca wniósł o zawieszenie przedmiotowego postępowania z uwagi na fakt, iż wniósł on skargę do Wojewódzkiego Sądu

¹⁰⁸ Pismo Dyrektora DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹⁰⁹ Pismo Dyrektora DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹¹⁰ Znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.37.2020.aka.28.

¹¹¹ Pismo Dyrektora DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

Administracyjnego w Warszawie na decyzję¹¹² GDOŚ z dnia 3 marca 2021 r. o uchyleniu decyzji¹¹³ RDOŚ w Katowicach z dnia 31 maja 2019 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: *Udostępnienie i zagospodarowanie złoża węgla kamiennego „Żory-Suszec” w granicach projektowanego obszaru górniczego „Orzesze”* i odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji w/w przedsięwzięcia.

Przedmiotowe postępowanie nie zostało jednak wszczęte z uwagi na braki formalne jakie zawierał wniosek koncesyjny, tj. brak ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Na długość prowadzenia sprawy - jak wskazał Dyrektor DGK - miał wpływ również fakt, że pracownik Ministerstwa prowadził jednocześnie kilkanaście innych postępowań, brał udział w sprawach dotyczących kopalni Turów, a także prowadził kwestie związane z arbitrażami międzynarodowymi będącymi we właściwości wydziału.

(akta kontroli str. 1042-1186)

4. W przypadku wniosku dotyczącego złoża *Żory-Warszowice*, złożonego w dniu 4 grudnia 2020 r. przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA pierwsze wezwanie do jego uzupełnienia zostało wysłane 12 sierpnia 2021 r., tj. po upływie 8 miesięcy od daty złożenia wniosku. Wnioskodawca uzupełnił wniosek w dniu 20 sierpnia 2021 r., a kolejne wezwanie do uzupełnienia zostało wysłane po kolejnych 5 miesiącach, tj. dnia 17 stycznia 2022 r.

Dyrektor DGK wyjaśnił¹¹⁴, że ww. sprawa została przekazana pracownikowi prowadzącemu postępowanie w dniu 16 lipca 2021 r. Przed tą datą nie były prowadzone czynności w zakresie złożonego wniosku, z uwagi na bardzo dużą ilość spraw prowadzonych jednocześnie przez pracowników wydziału. W okresie od uzupełnienia przez wnioskodawcę wniosku tj. od 20 sierpnia 2021 r. do momentu wystosowania przez organ wezwania do wyjaśnień z 17 stycznia 2022 r. prowadzone były czynności polegające na badaniu przez organ wniosku m.in. pod względem czy wnioskowana działalność nie jest sprzeczna z interesem publicznym związanym m.in. z racjonalną gospodarką złożami kopalin poprzez analizę treści projektu zagospodarowania złoża m.in. w zakresie wymagań opisanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż¹¹⁵.

Wnioskodawca nie był informowany o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z przepisami art. 36 Kpa.

Dyrektor DGK wyjaśnił¹¹⁶, że wnioskodawca był w stałym kontakcie z organem koncesyjnym, nie zgłaszał uwag co do przebiegu sprawy i podejmowanych czynności wyjaśniających niezbędnych do podjęcia dalszych procedur administracyjnych w celu rozstrzygnięcia sprawy. Nie mniej jednak w momencie powzięcia decyzji o zasadności poinformowania przedsiębiorcy o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, z uwagi na zaistniałą okoliczność braku uzyskania ostatecznego postanowienia Wójta Gminy Pawłowice, organ koncesyjny wydał obligatoryjnie postanowienie o zawieszeniu przedmiotowego postępowania na mocy art. 97 § 1 pkt 1 Kpa zawiadamiając o tym stronę zgodnie z art. 101 § 1 Kpa.

W zakresie wyjaśnień dotyczących projektu zagospodarowania złoża Ministerstwo występowało do wnioskodawcy trzykrotnie, tj. 17 stycznia 2022 r., 24 lutego 2022 r., 8 kwietnia 2022 r.

Dyrektor DGK wyjaśnił¹¹⁷, że trzykrotne wzywanie wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień było podyktowane wysokim stopniem skomplikowania zagadnień dotyczących metodyki szacowania zasobów przemysłowych kopaliny towarzyszącej (tj. metanu w pokładach węgla) a także napotykaną rozbieżnością przedstawionych informacji pomiędzy częścią

¹¹² Znak: DOOŚ-WDŚ/Z00.420.145.2019.KN.46.

¹¹³ Znak: WOOŚ.4235.14.2015.IŁ.

¹¹⁴ Pismo znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹¹⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 511, dalej: rozporządzenie ws. pzz.

¹¹⁶ Pismo znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹¹⁷ Pismo znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

tekstową, graficzną i tabelaryczną projektu zagospodarowania złoża, które były identyfikowane w kolejno po sobie nadsyłanych przez wnioskodawcę wyjaśnieniach.

Na dzień uzyskania wyjaśnień, tj. 24 października 2023 r., przedmiotowe postępowanie administracyjne było zawieszone postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2022 r., ponieważ w toku postępowania zaistniała przesłanka obligująca do tego organ koncesyjny na podstawie art. 97 § 1 ust. 4 Kpa. Postanowienie Wójta Gminy Pawłowice o uzgodnieniu wniosku nie jest ostateczne, co uniemożliwia organowi koncesyjnemu prowadzącemu postępowanie główne na rozstrzygnięcie sprawy. Organ koncesyjny wydając powyższe postanowienie zgodnie z art. 101 § 1 Kpa zawiadomił o tym stronę.

(akta kontroli str. 1387-1467)

5. W przypadku wniosku złożonego 8 listopada 2018 r. przez PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Złoczew pierwsze wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało wysłane 15 lutego 2019 r., a zatem po upływie ponad trzech miesięcy od jego złożenia.

Dyrektor DGK wyjaśnił¹¹⁸, że organ koncesyjny po złożeniu wniosku poddał go analizie pod kątem formalnym oraz merytorycznym. Następnie na podstawie przedłożonych dokumentów zweryfikował oraz ustalił krąg stron w przedmiotowym postępowaniu. Analiza wniosku wykazała, że na tym samym obszarze są udzielone koncesje na wydobywanie kopalin pospolitych przez Marszałka Województwa Łódzkiego i Starostę Wieluńskiego. W związku z tym wystąpiono do Geologa Województwa Łódzkiego i Geologa Powiatu Wieluńskiego o przesłanie akt sprawy dotyczących udzielonych koncesji na tym terenie. Przesłane akta zostały poddane szczegółowej analizie przez pracowników DGK.

W dniu 10 lipca 2019 r. wpłynął wniosek przedstawicieli lokalnej społeczności o zawieszenie postępowania dotyczącego wydania koncesji PGE GiEK SA. W odpowiedzi na ww. wniosek w dniu 14 lutego 2022 r., tj. po upływie ponad 18 miesięcy Minister wydał postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego. Natomiast po dwóch dniach, tj. 16 lutego 2022 r. Minister wydał kolejne postanowienie o zawieszeniu przedmiotowego postępowania administracyjnego. Przesłanki do zawieszenia postępowania, które Minister wskazał, były znane już kilka miesięcy wcześniej, ponieważ w dniu 24 września 2021 r. GDOŚ uchylił decyzję RDOŚ nr 19/2018 z 28 marca 2018 r.

Dyrektor DGK odnosząc się do długości trwania procedowania wniosku o zawieszenie postępowania a następnie wydania w ciągu dwóch dni postanowień (odmawiającego zawieszenia i o zawieszeniu) poinformował¹¹⁹, że w sprawie dotyczącej wniosku o zawieszenie postępowania dokonywano i występowało o kilka opinii prawnych w zakresie zaistnienia przesłanek umożliwiających zawieszenie go. Przedłożone opinie prawne były ze sobą sprzeczne, co wymagały dalszych analiz. Niezależnie przed sądami administracyjnymi toczyły się sprawy dotyczące zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złoczew oraz rozpatrywano sprawę zażalenia na postanowienie Burmistrza Złoczewa uzgadniające projekt koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Złoczew. Te dwie sprawy stanowiły argumentację wniosku o zawieszenie postępowania.

(akta kontroli str. 1187-1386)

6. Postępowanie administracyjne w sprawie wniosku złożonego w dniu 31 stycznia 2020 r. przez Polską Grupę Górnictw SA dotyczącego złoża *Imielin Północ* zostało wszczęte 27 maja 2020 r., tj. po czterech miesiącach od dnia złożenia wniosku. Minister wystąpił z prośbą o uzgodnienie wniosku do władz samorządowych w dniu 5 sierpnia 2020 r. oraz ministra właściwego do spraw gospodarowania złożami kopalin w dniu 6 sierpnia 2020 r., tj. po upływie ponad dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania. Jak wynika z wyjaśnień Ministerstwa¹²⁰ w powyższej sprawie przeprowadzona została standardowa ocena formalna i merytoryczna wniosku. Na opisywany okres przypadła restrukturyzacja

¹¹⁸ Pismo znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹¹⁹ Pismo Dyrektor DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹²⁰ Pismo Dyrektor DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

Ministerstwa Klimatu i wyłączenie z jego struktur Ministerstwa Środowiska. Wydarzenie to spowodowało, iż doszło do zaistnienia opóźnień wynikających m.in. z powoływania nowych kierujących DGK. W opisywanym okresie trwały także wyęteżone, priorytetowe prace związane z wydaniem decyzji przedłużających obowiązywanie tzw. koncesji 2020 dla czynnych kopalń węgla kamiennego (głównie dla PGG SA będącej wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie).

Minister wydał postanowienie o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego w dniu 30 marca 2021 r., tj. po upływie niemal pięciu miesięcy od dnia zaistnienia przesłanki do ww. postanowienia, tj. decyzji GDOŚ z 5 listopada 2020 r. o uchyleniu w całości decyzji RDOŚ w Katowicach z dnia 1 października 2018 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor DGK¹²¹, wstępnie przegotowano treść postanowienia w ciągu miesiąca od wydania decyzji, ale w związku z niedoborami kadrowymi oraz innymi prowadzonymi bieżącymi sprawami, a także mając na uwadze, iż dokonanie rozstrzygnięcia w sprawie nie będzie możliwe ze względu na negatywne stanowisko Burmistrza Miasta Mielin oceniono, iż opisywane zagadnienie posiada niższy priorytet niż pozostałe sprawy.

(akta kontroli str. 959-1041)

7. W przypadku wniosku złożonego w dniu 28 maja 2019 r. przez Coal Holding - Grupa kapitałowa Balamara (złóże *Nowa Ruda*) sprawa wg stanu na dzień 24 października 2023 r. nie została rozstrzygnięta. Przedsiębiorca złożył w dniu 29 czerwca 2021 r. (data wpływu do Ministerstwa 2 lipca 2021 r.) ostatnie uzupełnienie braków we wniosku, na które Ministerstwo nie odpowiedziało. Dyrektor DGK wyjaśnił¹²², że nie doszło do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Jak wynika z wcześniejszej korespondencji, w opinii Ministerstwa, wniosek nadal nie spełniał kryteriów formalnych w zakresie odpowiedniego udokumentowania przez Coal Holding środków na realizację przedsięwzięcia, gdyż wnioskodawca przedstawiał listy intencyjne dotyczące finansowania planowanej inwestycji, natomiast organ koncesyjny oczekiwał gwarancji.

NIK wskazuje, że Ministerstwo nie odpowiedziało wnioskodawcy na ostatnie uzupełnienie wniosku.

(akta kontroli str. 1543-1639)

8. Postępowanie administracyjne w sprawie wniosku złożonego przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA dotyczącego złoża *Knurów* zostało wszczęte w dniu 14 maja 2019 r., pomimo że wniosek nie był kompletny, o czym świadczą wezwania do jego uzupełnienia wysłane do przedsiębiorcy w tym samym dniu oraz w dniu 23 maja 2019 r.

Dyrektor DGK wskazał¹²³, że wezwania z dnia 14 maja 2019 r. oraz 23 maja 2019 r. jako podstawę prawną wskazywały art. 50 ust. 1 Kpa i ich celem nie było uzupełnienie przez wnioskodawcę braków wniosku tylko złożenie pisemnych wyjaśnień co do źródła stwierdzonych rozbieżności w tekście przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów.

(akta kontroli str. 1463-1542)

Wnioski, w przypadku których zostało wszczęte postępowanie administracyjne, Minister przekazywał zgodnie z art. 23 ust.1 pkt 3 Pgg do ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni w celu ich uzgodnienia. W pięciu z ośmiu analizowanych sprawach następowało ich pozytywne uzgodnienie.

Natomiast na podstawie art. 23 ust. 2a Pgg ww. wnioski były uzgadniane przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów właściwych ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności przez przedsiębiorcę. Dwa z pięciu skierowanych do samorządów wniosków były uzgodnione pozytywnie w ustawowym terminie, tj. wniosek Przedsiębiorstwa Górniczego Silesia SA (złóże *Dankowice 1*) oraz wniosek PGE GiEK SA (złóże *Złoczew*). Natomiast

¹²¹ Pismo Dyrektor DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹²² Pismo Dyrektor DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

¹²³ Pismo Dyrektor DGK znak: DGK-WK-II.081.2.2023.IKK z 24 października 2023 r.

w przypadku wniosku Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA (złóża Knurów) Wójt Gminy Gierałtów w dniu 19 czerwca 2019 r. stwierdził niemożliwość pozytywnego lub negatywnego uzgodnienia wniosku z uwagi na brak analizy zgodności koncesji na wydobywanie ze studium, co powinien zrobić organ koncesyjny. Ostatecznie, w wyniku zażalenia wnioskodawcy i postanowieniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, Wójt w dniu 9 września 2019 r. wydał postanowienie o uzgodnieniu wniosku.

Polska Grupa Górnicza SA wielokrotnie składała zażalenia na postanowienia Burmistrza Imielina o negatywnym uzgodnieniu wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Imielin-Północ*. Po uchyleniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowienia i skierowaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, Burmistrz Imielina nadal uzgadniał wniosek negatywnie, nawet po postanowieniu Ministra o zawieszeniu z urzędu postępowania z uwagi na toczące się postępowanie przed RDOŚ w Katowicach w związku z uchyleniem w całości w dniu 5 listopada 2020 r. przez GDOŚ decyzji RDOŚ.

W przypadku wniosku Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla ze złoża *Żory-Warszowice* negatywne uzgodnienie wniosku przez Wójta Gminy Pawłowice było przyczyną zawieszenia przez Ministra postępowania administracyjnego¹²⁴. Według stanu na dzień 24 października 2023 r. nie było ostatecznego postanowienia Wójta Gminy Pawłowice w przedmiocie uzgodnienia wniosku, co uniemożliwiało organowi koncesyjnemu prowadzącemu postępowanie główne na rozstrzygnięcie sprawy.

Minister postanawiał o zawieszeniu postępowania również z uwagi na uchylenie decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹²⁵ przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹²⁶. Sytuacja taka wystąpiła w przypadku wniosku dotyczącego złoża *Imielin Północ, Dankowice 1 i Złoczew*:

- w dniu 30 marca 2021 r. Minister wydał postanowienie o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego dotyczącego wniosku Polskiej Grupy Górniczej SA (złóża *Imielin Północ*) z uwagi na toczące się postępowanie przed RDOŚ w Katowicach w związku z uchyleniem w całości przez GDOŚ w dniu 5 listopada 2020 r. decyzji RDOŚ;
- w dniu 24 stycznia 2022 r. Minister wydał postanowienie o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego dotyczącego wniosku Przedsiębiorstwa Górniczego SILESIA SA (złóża *Dankowice 1*) z powodu toczącego się postępowania przed RDOŚ;
- w dniu 16 lutego 2022 r. Minister wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego z uwagi na brak ostateczności postanowienia Burmistrza Miasta Złoczew o uzgodnieniu wniosku oraz uchyleniu przez GDOŚ w dniu 24 września 2021 r. decyzji RDOŚ z 28 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 671-875, 958-1948)

Postępowania o udzielenie koncesji dotyczących węglowodorów

W okresie objętym kontrolą do organu koncesyjnego wpłynęło 47 wniosków o udzielenie koncesji obejmujących węglowodory (w tym 10 dotyczyło gazu ziemnego oraz 37 ropy naftowej i gazu ziemnego), z których 36 dotyczyło udzielenia koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz 11 udzielenia koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. 21 spraw zostało zakończonych udzieleniem koncesji, 21 spraw umorzono, trzy sprawy pozostawiono bez rozpoznania i dwie były w toku.

Czas trwania postępowań zakończonych udzieleniem koncesji, liczony od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji wynosił od 190 (*Potok Górny*) do 637 dni (*Dębrzno-Człuchów*). Czas trwania postępowań zakończonych umorzeniem postępowania, liczony od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji wynosił od 147 dni (*Braniewo-Miłkowo*)

¹²⁴ Postanowienie Ministra z dnia 9 sierpnia 2022 r.

¹²⁵ Dalej: RDOŚ

¹²⁶ Dalej: GDOŚ

do 638 dni (*Maćkowice*). Zawiadomienie o pozostawianiu wniosku bez rozpoznania wystosowano do wnioskodawcy po upływie 66 dni (*Kłodawa*), 135 dni (*Tworzanice*) oraz 211 dni (*Babimost*).

Szczegółową kontrolą objęto pięć spraw¹²⁷, dotyczących obszarów koncesyjnych *Tworzanice* (dwa wnioski o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego złożone przez Instytut Poszukiwania Węglowodorów SA), *Babimost* (o wydobywanie gazu ziemnego złożony przez PGNiG SA), *Kłodawa* (o poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego złożony przez PGNiG SA) oraz *Borowo* (wydobywanie gazu ziemnego złożony przez Generix Sp. z o.o.).

Dwie sprawy zostały zakończone zawiadomieniem o pozostawianiu wniosku bez rozpoznania (*Tworzanice* i *Babimost*), jedna została umorzona (*Kłodawa*) i dwie sprawy były w toku (*Tworzanice* i *Borowo*).

Dokumentacja wniosku złożonego w dniu 13 czerwca 2018 r. dotyczącego obszaru *Babimost* nie została udostępniona przez Ministerstwo z uwagi na zainfekowanie archiwum, w którym znajdują się akta sprawy i oczekiwaną w związku z tym fumigację pomieszczeń i dokumentów, która nie nastąpiła w czasie przeznaczonym na przeprowadzenie czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 31, 2016-2018)

Postępowanie obejmujące obszar koncesyjny *Kłodawa* zostało wszczęte na podstawie wniosku złożonego w dniu 27 stycznia 2022 r. przez PGNiG SA, a następnie decyzją Ministra z dnia 2 lutego 2023 r. zostało umorzone w całości jako bezprzedmiotowe, na podstawie art. 105 § 1 Kpa. PGNiG SA, w konsekwencji połączenia przez przejęcie utraciła osobowość prawną, a więc również legitymację prawną do bycia stroną postępowania w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż w obszarze *Kłodawa*. Natomiast spółka przejmująca nie mogła uzyskać statusu strony tego postępowania. Art. 49zdb Pgg nie przewiduje, aby spółka przejmująca stałą się stroną wszczętego i niezakończonego postępowania administracyjnego, o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, którego stroną była spółka przejmowana. NIK zwraca uwagę, że decyzja umarzająca postępowanie w całości, została wydana w dniu 2 lutego 2023 r., a więc po upływie ponad roku. Jednocześnie w tym czasie organ koncesyjny nie podjął żadnych czynności związanych z rozpatrzeniem wniosku. Jak wyjaśnił¹²⁸ Minister proces reorganizacji i połączenia spółek PGNiG SA oraz ORLEN SA (poprzednio Polski Koncern Naftowy ORLEN SA), rozpoczął się już z początkiem roku 2022 - pierwsze wnioski o przeniesienie koncesji na działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów wpłynęły do organu pod koniec stycznia 2022 r. Choć ostatecznie połączenie spółek PGNiG SA oraz ORLEN SA nastąpiło dopiero 2 listopada 2022 r., to pierwotnie planowaną datą połączenia spółek był 30 czerwca 2022 r. Organ koncesyjny mając wiedzę, iż przeprowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż trwa kilka miesięcy, włączając w to czas na składanie wniosków o udzielenie koncesji przez pozostałe podmioty zainteresowane działalnością, na którą ma być udzielona koncesja, nie krótszy niż 90 dni od daty opublikowania ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a także sam czas oczekiwania na publikację ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, z ostrożności procesowej nie podejmował działań w odniesieniu do złożonego dnia 27 stycznia 2022 r. wniosku PGNiG SA. Minister dalej wyjaśnił, że w sytuacji ewentualnego przesłania ogłoszenia o złożeniu wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż w obszarze *Kłodawa* do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej

¹²⁷ Były to wszystkie sprawy, które nie zostały objęte kontrolą NIK P/22/041 *Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów*.

¹²⁸ Pismo z dnia 25 października 2023 r. znak: DGK-WK-I.081.1.2023.3.BG.

niezwłocznie po wpłynięciu wniosku do organu koncesyjnego, mając wiedzę, że czas oczekiwania na publikację ogłoszenia wynosi około dwa miesiące, publikacja tego ogłoszenia mogłaby nastąpić najwcześniej na koniec kwietnia 2022 r. Zakładając, że czas na składanie wniosków o udzielenie koncesji przez pozostałe podmioty zainteresowane działalnością, na którą ma być udzielona koncesja, wynosiłby minimalne 90 dni, zakończenie przyjmowania ofert przypadłoby na koniec lipca 2022 r. Tymczasem zgodnie z posiadaną wówczas przez organ koncesyjny wiedzą o pierwotnie zakładanej dacie połączenia spółek (tj. 30 czerwca 2022 r.), w trakcie trwania zbierania wniosków konkurencyjnych, wnioskodawca z chwilą połączenia spółek przestałby posiadać status strony w zainicjowanym przez siebie postępowaniu, natomiast podmiot przejmujący (ORLEN SA) nie stałby się stroną wszczętego postępowania, a tym samym organ byłby zobligowany do umorzenia przedmiotowego postępowania. Należy podkreślić, że w związku ze zmianą koncepcji reorganizacji spółek planowana data połączenia spółek była kilkakrotnie zmieniana. Organ koncesyjny, niezwłocznie po zakończeniu na początku 2023 r. czynności administracyjno-prawnych związanych z połączeniem spółek PGNiG SA i ORLEN SA (tj. procesu wydawania zaświadczeń potwierdzających wstąpienie podmiotu przejmującego w prawa i obowiązki dotychczasowego przedsiębiorcy wynikające z ok. 240 koncesji oraz przygotowaniu i zawarciu aneksów do ok. 240 umów o ustanowieniu użytkowania górniczego) w dniu 2 lutego 2023 r. wydał decyzję umarzającą w całości jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne wszczęte na wniosek spółki PGNiG SA w sprawie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż w obszarze *Kłodawa*.

NIK, przyjmując wyjaśnienia Ministra zwraca uwagę, że organ przystępując do rozpatrywania wniosku, nie mógł wiedzieć kiedy zostanie zakończony proces łączenia spółek, który – podobnie jak proces w sprawie udzielenia koncesji – nie jest procesem krótkotrwałym. W konsekwencji złożę, w sprawie którego został złożony wniosek, nadal nie jest rozpoznawane.

Jednocześnie NIK wskazuje, że prowadzenie przez organ koncesyjny sprawy z wniosku PGNiG SA z dnia 27 stycznia 2022 r., choć było racjonalne z punktu widzenia ekonomiki postępowania, to z formalnego punktu widzenia stanowiło naruszenie terminów załatwienia sprawy określonych w Kpa i w konsekwencji wskazuje na beczynność organu.

(akta kontroli str.103-140,671-688, 868-911)

Sprawa dotycząca obszaru koncesyjnego *Tworzanice*, prowadzona z wniosku z dnia 22 sierpnia 2022 r. złożonego przez Instytut Poszukiwania Węglowodorów SA (IPW SA), została pozostawiona bez rozpoznania. W zawiadomieniu z dnia 4 stycznia 2023 r. organ koncesyjny stwierdził, że nie zostały uzupełnione wszystkie braki formalne, w tym dotyczące wyznaczenia granic obszaru koncesyjnego, który nie będzie objęty aktualnym ogłoszeniem o przestrzeni (*Gostyń*), dla której organ koncesyjny planuje wszczęcie postępowania przetargowego. Następnie, w dniu 20 lutego 2023 r. IPW SA ponownie złożyła wniosek obejmujący obszar koncesyjny *Tworzanice*, wyznaczony w sposób niekolidujący z obszarem *Gostyń* przeznaczonym do przetargu. Postępowanie wszczęte z wniosku IPW SA, po dokonaniu uzupełnień, uruchomiło procedurę wskazaną w art. 49e Pgg (*open door*). Informacja o złożonym wniosku koncesyjnym została opublikowana w dniu 10 sierpnia 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Termin składania wniosków w procedurze *open door*, ustalony na 180 dni od następnego dnia po opublikowaniu informacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, upłyne w dniu 6 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 37-102, 671-688, 868-911)

Sprawa dotycząca obszaru koncesyjnego *Borowo (W)*, prowadzona z wniosku z dnia 24 września 2013 r. złożonego przez Generix Sp. z o.o. (wpływ do Ministerstwa Środowiska w dniu 25 września 2013 r.), nadal nie została zakończona. Po kilkakrotnym uzupełnianiu wniosku, z inicjatywy własnej i na żądanie organu koncesyjnego, w dniu 3 kwietnia 2015 r. wniosek o udzielenie koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo (W)* został uznany przez organ koncesyjny za kompletny. Na tej podstawie organ koncesyjny przygotował komunikat rządu RP w sprawie postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*, który został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 21 maja 2015 r. Termin składania wniosków w procedurze *open door*,

ustalono na 365 dni od następnego dnia po opublikowaniu informacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W procedurze *open door* nie wpłynęła żadna oferta. Zawiadomieniem z dnia 6 czerwca 2016 r. organ koncesyjny zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*. Stronami postępowania, obok wnioskodawcy, była PGNiG SA, która od dnia 28 września 2001 r. posiadała koncesję nr 27/2001p na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w rejonie Kościan-Śrem. W obszarze tym zawierał się obszar *Tworzanice*, który nie został z niego wydzielony. PGNiG SA pismem z dnia 19 sierpnia 2016 r. wniosła o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 105 ust. 1 Kpa wskazując na nieprawidłowe przyjęcie przez organ koncesyjny, że nastąpiło wszczęcie postępowania, podczas gdy wszczęcie tego postępowania nastąpiło na podstawie niekompletnego wniosku z naruszeniem art. 61 ust. 3 i art. 64 § 2 Kpa, a tym samym nie doszło do ziszczenia się przesłanek do prowadzenia postępowania na podstawie art. 46 Pgg w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2015 r. określonych w art. 12 ustawy z dnia 11 czerwca 2014 r. o *zmianie Pgg*. Alternatywnie PGNiG SA wniosła o odmowę udzielenia koncesji z uwagi na to, że działalność jest sprzeczna z interesem publicznym polegającym na racjonalnym gospodarowaniu złożami kopalin. PGNiG SA wskazała, iż obszar *Tworzanice* zawiera się w obszarze udzielonej jej w dniu 28 września 2001 r. koncesji nr 27/2001p na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w rejonie Kościan-Śrem i nie został wydzielony z obszaru tej koncesji. PGNiG SA wskazała, że prowadziła na tym obszarze badania, w które zainwestowała ok. 14,9 mln zł, i że 14 lipca 2016 r. złożyła wniosek o przekształcenie koncesji nr 27/2001p w koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Decyzją z dnia 28 marca 2017 r. Minister Środowiska przekształcił koncesję nr 27/2001p w koncesję 27/2001/Ł (w koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża), a w związku z oddaleniem przez WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 19 czerwca 2018 r.¹²⁹ skargi Generix Sp. z o.o. na tę decyzję Ministra Środowiska, stała się ona ostateczna i prawomocna. W trakcie dalszego procedowania, minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin negatywnie uzgodnił koncesję dla Generix Sp. z o.o. wydając postanowienie z dnia 30 marca 2017 r., które zostało utrzymane w mocy postanowieniem Ministra Energii z dnia 21 grudnia 2018 r. Przesłanką do odmowy uzgodnienia koncesji dla Generix Sp. z o.o. było objęcie wnioskowanego obszaru koncesją 27/2002/Ł udzieloną PGNiG SA. Orzeczeniem z dnia 15 lutego 2023 r.¹³⁰ Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Generix Sp. z o.o. na postanowienie Ministra Energii w sprawie negatywnego uzgodnienia koncesji. Kopia orzeczenia NSA została przekazana organowi koncesyjnemu przez Ministerstwo Aktywów Państwowych przy piśmie z dnia 2 czerwca 2023 r. Zawiadomieniem z dnia 16 czerwca 2023 r. organ koncesyjny poinformował strony o zakończeniu postępowania administracyjnego i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych w toku postępowania dowodów i materiałów. Po tej dacie organ koncesyjny wydał trzy postanowienia o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy z uwagi na „konieczność przeprowadzenia wnikliwej analizy całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego”, ustalając terminy do dnia: 31 lipca, 31 sierpnia i 31 października 2023 r. Do dnia 29 listopada 2023 r. sprawa nie została rozstrzygnięta.

(akta kontroli str.167-189, 196-569)

Monitorowanie realizacji zobowiązań koncesyjnych

Monitoring realizacji zobowiązań koncesyjnych realizowany był na podstawie obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa, koncesji i umów na ustanowienie użytkowania górniczego. W dniu 21 grudnia 2020 r. GGK podpisał *Założenia do procedury monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą - Prawo geologiczne i górnicze*, których celem było ujednolicenie monitoringu wykonywania działalności regulowanej ustawą Pgg w zakresie kompetencji Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych. Określono w nich poszczególne

¹²⁹ Sygn. akt VI SA/Wa 111/18.

¹³⁰ Sygn. akt GSK 1407/19.

etapy monitorowanej działalności wraz z odpowiadającymi mu dokumentami potwierdzającymi ich realizację oraz podstawą prawną - w zakresie udzielonych koncesji, projektów robót geologicznych, decyzji o uzyskaniu pozytywnej oceny z postępowania kwalifikacyjnego, umów użytkowania górnictwa, umów o korzystanie z informacji geologicznej oraz opłat eksploatacyjnych.

Ponadto w *Założeniach* wskazano narzędzia monitoringu, tj.:

- tabele monitoringu koncesji uwzględniające zakres prac i robót geologicznych oraz ich harmonogram, a także kolejne czynności podejmowane przez przedsiębiorcę w ramach realizacji zobowiązań koncesyjnych,
- notatki służbowe.

Wyznaczeni pracownicy DGK na bieżąco monitorowali działalność przedsiębiorców w zakresie udzielonych koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż oraz umów użytkowania górnictwa. Monitoring wypełniania warunków koncesji, dokonywany był poprzez weryfikację przedkładanych przez przedsiębiorców dokumentów, co w opinii Dyrektora DGK pozwalało ustalać nieścisłości, które powinny zostać zbadane przez organ.

Przedstawiona jako efekty monitoringu tabela w formie pliku excel, zawierała podstawowe informacje dotyczące koncesji dotyczących kopalin, tj.: nazwa podmiotu, informacje czy została rozpoczęta działalność i czy jest prowadzona eksploatacja złoża, numer koncesji, nazwa złoża, rodzaj kopaliny, wysokość należnej opłaty za dany rok. Tabela obejmowała 62 koncesje na wydobycie węgla monitorowane w okresie od 2019 roku do I połowy 2023 r.

Pracownicy sporządzali notatkę służbową z monitoringu koncesji za cały rok, która była akceptowana przez naczelnika wydziału oraz dyrektora departamentu. W dniu 2 sierpnia 2023 r. została sporządzona *Notatka służbowa z monitoringu koncesji za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.* Zawierała ona wykaz kontrolowanych koncesji w 2022 r., ustalenia wynikające z monitoringu wywiązywania się przedsiębiorców ze zobowiązań wynikających z koncesji, postępowania administracyjne prowadzone w 2022 roku w związku z naruszeniami warunków koncesji, wezwania do wyjaśnień.

Zgodnie z treścią ww. notatki, Wydział Koncesji Geodezyjnych II¹³¹ prowadził w 2022 r. monitoring zobowiązań koncesyjnych łącznie 117 koncesji na kopaliny stałe, 6 postępowań administracyjnych w związku z naruszeniami warunków koncesji oraz w 4 przypadkach WK II wystąpił do przedsiębiorców z wezwaniem do wyjaśnień w związku z nieprzekazaniem w terminie sprawozdań kwartalnych oraz rocznych.

Za lata 2019-2021 nie sporządzano takich notatek, mimo że taką formę przewidywały *Założenia*. Wobec powyższego - mimo prowadzenia przez Ministerstwo tabeli monitoringu koncesji - brak jest rzetelnego udokumentowania podejmowanych działań w odniesieniu do sprawdzenia warunków wynikających z udzielonych koncesji. W latach 2019-2022 nie prowadzono również kontroli terenowych mających na celu weryfikację danych przedkładanych przez przedsiębiorców.

Monitorowanie realizacji przez przedsiębiorców warunków udzielenia koncesji zostało szczegółowo zbadane podczas kontroli P/22/041 *Udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów* obejmującej okres 2018-2022, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieplanowaniu i nieprzeprowadzaniu przez Ministra kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków wynikających z koncesji. W badanym okresie nie było opracowanych procedur kontroli, które zostały zatwierdzone dopiero 26 lipca 2023 r. i zamieszczone w BIP 27 lipca 2023 r., tj. po ponad sześciu latach od dnia wejścia w życie przepisów zobowiązujących do realizacji tej czynności.

Po zmianie regulaminu DGK (obowiązującego od 1 czerwca 2023 r.), przyjęto *Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geologiczne*

¹³¹ Dalej: WK II.

i górnicze przez pracowników DGK¹³². Według wdrożonego schematu na kontrolę składają się następujące etapy:

- doręczenie zawiadomienia o kontroli - art. 48 ust. 1 p.p,
- wszczęcie kontroli, (upoważnienie do kontroli) - art. 49 ust. 1 p.p.
- prowadzenie czynności kontrolnych - art. 49 ust. 9 p.p.
- podpisanie protokołu kontroli) - art. 53 p.p.
- postępowanie pokontrolne (wystąpienia, zarządzenia, zalecenia, wnioski).

Pracownicy DGK w 2023 r. zaczęli realizować w oparciu o powyższy schemat kontrole terenowe, których na czas prowadzenia czynności kontrolnych było pięć (w marcu, kwietniu i lipcu 2023 r.). Dotyczyły one zgodności prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny ze złoża oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kopaliny na podstawie koncesji wydanych przez ministra właściwego ds. środowiska. Kontrole dotyczyły obszarów koncesyjnych Łaszczów (koncesja na poszukiwanie i rozpoznawanie węgla kamiennego – koksowego typu 34 i 35) oraz Nowa Sól, Mieroszyno, Radwanice-Gaworzyce i Lubin-Małomice (kopaliny inne niż energetyczne).

W przypadku nieprzekazania organowi koncesyjnemu raportów z prowadzonych prac lub pisemnych informacji o rozpoczynaniu, kończeniu kolejnych etapów prac oraz wyników badań i próbek geologicznych, w tym rdzeni wiertniczych, organ koncesyjny występował do przedsiębiorców o wyjaśnienia w tym zakresie i wzywał do uzupełnienia brakujących informacji. W okresie objętym kontrolą wystąpiły cztery takie przypadki, w każdym z nich przedsiębiorcy przekazali sprawozdania i wyjaśnili zaistniałą sytuację.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki stwierdzenia przez organ koncesyjny naruszenia warunków określonych w koncesji na wydobywanie kopalin stałych ze złóż oraz pięć przypadków naruszenia warunków określonych w koncesjach na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin stałych.

Naruszenia w zakresie koncesji wydobywczych dotyczyły koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Heddi II (koncesja nr 1/2018) oraz koncesji na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża Dębieńsko-1 (koncesja nr 8/2008) w zakresie nierozpoczęcia działalności we wskazanym w koncesji okresie. Organ koncesyjny w obu przypadkach wydał postanowienia o usunięciu naruszeń warunków koncesji wyznaczając czas na ich usunięcie:

- w przypadku koncesji nr 1/2018 wyznaczono termin 60 dni na przystąpienie do wydobywania kopaliny, który upłynął 21 lipca 2021 r. Jednakże z uwagi na prowadzoną przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu sprawą dotyczącą wykupu nieruchomości, na której inwestor zaplanował budowę części naziemnej zakładu górniczego (co stanowi zagadnienie wstępne dla postępowania prowadzonego przez organ koncesyjny), nie było możliwe podjęcie przez organ koncesyjny ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Ponadto w lutym 2023 r. do organu koncesyjnego wpłynęła informacja o śmierci jednej ze stron postępowań, co zobligowało Ministra do zawieszenia przedmiotowego postępowania;
- w przypadku koncesji nr 8/2008 wskazano osiem lat na wybudowanie zakładu górniczego i przystąpienie do wydobywania kopaliny. Pismem z dnia 21 czerwca 2022 r. Spółka oświadczyła o zrzeczeniu się koncesji. Organ koncesyjny w dniu 9 stycznia 2023 r. wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie koncesji nr 8/2008.

(akta kontroli str. 671-697, 2019-2028)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

¹³² Schemat został opublikowany w BIP MKiŚ stosownie do postanowień art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.), dalej: p.p.

1. Decyzję o zatwierdzeniu dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża ropy naftowej *Harkłowa* z dnia 26 lipca 2022 r. Ministerstwo przekazało do Urzędu Gminy Skołyszyn w dniu 20 kwietnia 2023 r., tj. po upływie dziewięciu miesięcy od daty wydania decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną ww. złoża. Wskutek powyższej zwłoki, Gmina nie mogła wywiązać się z obowiązku określonego w art. 96 ust. 3 Pgg, tj. ujawnienia złoża w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w terminie sześciu miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przez właściwy organ administracji geologicznej. Za powyższą nieprawidłowość odpowiada pracownik merytoryczny odpowiedzialny za przekazanie dokumentacji a także dyrektor DGK za brak nadzoru nad ww. pracownikiem. Decyzję zatwierdzającą dokumentację geologiczną podpisała z upoważnienia Ministra Jolanta Maj, Zastępca Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych.

Dyrektor DGK działając z upoważnienia Ministra wyjaśnił¹³³, że kopia decyzji zatwierdzającej Dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża ropy naftowej *Harkłowa* z dnia 26 lipca 2022 r. została przesłana do Urzędu Gminy Skołyszyn niezwłocznie po stwierdzeniu braku dokonania takiej wysyłki we właściwym terminie. Pracownik prowadzący sprawę odszedł z Ministerstwa Klimatu i Środowiska z końcem września 2022 r., nie informując o zaistniałej sytuacji. Opóźnienie mogło wynikać z problemów technicznych związanych z funkcjonowaniem platformy ePUAP.

W ocenie NIK powyższe działanie Ministerstwa było nierzetelne. Nie weryfikowano na bieżąco, czy kopie decyzji były przekazywane właściwym organom samorządowym. W przypadku odejścia z pracy pracownika w Ministerstwie nie dokonywano przeglądu statusu prowadzonych przez niego spraw, a tym samym nie stosowano mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru.

2. Czas obsługi wniosków przez organ koncesyjny był niezgodny z art. 35 § 3 Kpa, jak również z opisem procesu rozpatrywania wniosku zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa. Czas prowadzenia postępowań dotyczących wniosków na wydobywanie kopalin stałych, których weryfikacja nie zakończyła się wydaniem koncesji wynosił od 205 do 1196 dni, przy czym dwa wnioski nadal są procedowane, tj. posiadają status „w toku”. Długi okres pomiędzy otrzymaniem wniosku a wystosowaniem wezwania wnioskodawcy do usunięcia braków we wniosku wskazuje na beczynności organu lub przewlekłość podejmowanych działań. Przedsiębiorcy długo musieli oczekiwać również na wszczęcie postępowania przez organ. Dotyczyło to wniosków:
 - PGE GiEK SA o wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Złoczew, którego czas procedowania wyniósł 1196 dni. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków we wniosku z dnia 8 listopada 2018 r. nastąpiło 15 lutego 2020 r., tj. po upływie 99 dni, natomiast wszczęcie postępowania administracyjnego nastąpiło po 172 dniach od daty złożenia wniosku;
 - Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA o wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Żory-Warszowice, którego czas procedowania wyniósł 613 dni. Pierwsze wezwania do usunięcia braków we wniosku złożonym 4 grudnia 2020 r. zostało wysłane 12 sierpnia 2021 r., czyli po upływie 251 dni. Wszczęcie postępowania nastąpiło po 378 dniach od daty złożenia wniosku;
 - Silesian Coal International Group of Companies S.A o wydobywanie węgla kamiennego ze złoża Żory-Suszec, którego czas procedowania wyniósł 693 dni. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków we wniosku złożonym 19 września 2019 r. zostało wysłane 14 sierpnia 2020 r., tj. po upływie 330 dni. W tej sprawie postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte.

¹³³ Pismo znak: DGK-WD-II.081.1.2023.JT.1 z 03.11.2023 r.

W wyniku powyższych działań zostały przekroczone terminy określone w art. 35 §1 i §3 Kpa.

Według wyjaśnień Dyrektora DGK¹³⁴ czas trwania poszczególnych spraw wynikał z konieczności przeprowadzania pogłębionych analiz, badania zgodności planowanych przedsięwzięć z interesem publicznym, analizy treści projektu zagospodarowania złoża oraz z uwagi na okres wzmożonych prac w związku z przedłużaniem koncesji wygasających w 2020 r., okres pandemii Covid-19, jak również ze względów organizacyjnych tj. restrukturyzacji Ministerstwa oraz dużego obciążenia pracowników obowiązkami. W jednym przypadku sprawa została przydzielona pracownikowi po siedmiu miesiącach od daty wpływu wniosku.

W ocenie NIK brak udokumentowania przeprowadzenia analiz w aktach m.in. wniosku Carbo-Veneco Sp. z o.o. Sp. K. (złóże *Centrum 1*), Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA dotyczącego złoża *Żory-Warszowice*, na które powołuje się Dyrektor DGK w swoich wyjaśnieniach poddaje w wątpliwość, czy takie analizy były przeprowadzane, kto w nich uczestniczył, jak bardzo były pracochłonne. Potwierdzeniem bezczynności organu administracji jest rozpoczęcie oceny wniosku Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA dotyczącego złoża *Żory-Warszowice* (pierwsze wezwanie do uzupełnienia wniosku) po upływie ośmiu miesięcy od daty jego złożenia.

3. W trakcie procedowania wniosków o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych w trzech przypadkach, tj. Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA (złóże *Knurów*), Carbo-Veneco Sp. z o.o. Sp. k. (złóże *Centrum 1*), PGE GiEK SA (złóże *Złoczew*) wnioskodawcy nie byli informowani o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie postanowień art. 36 § 1 Kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Według wyjaśnień Dyrektor DGK¹³⁵ w przypadku wniosku złożonego przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA dotyczącego złoża *Żory-Warszowice* brak pism informujących o przedłużeniu postępowania w sprawie kopalin wynikał z bieżącego kontaktu ze stroną postępowania, która nie zgłaszała uwag co do przebiegu sprawy i podejmowanych czynności wyjaśniających niezbędnych do podjęcia dalszych procedur administracyjnych w celu rozstrzygnięcia sprawy. Dyrektor DGK wyjaśnił, że w przypadku, gdy postępowanie nie zostało wszczęte z uwagi na braki formalne we wniosku (co miało miejsce w przypadku wniosku Silesian Coal International Companies SA dotyczącego złoża *Żory-Suszec*), nie biegł termin wynikający z Kpa, a więc nie było podstaw do informowania wnioskodawcy o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

W ocenie NIK utrzymywanie kontaktu (telefonicznego, za pośrednictwem poczty elektronicznej) z wnioskodawcą nie powinno zwalniać organu z obowiązku przekazywania stronie postępowania informacji o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, gdyż wynika on wprost z art. 36 § 1 Kpa. NIK nie zgadza się również z uzasadnieniem Ministerstwa, że ww. zapisy odnoszą się wyłącznie do spraw, w przypadku których zostało wszczęte postępowanie. Sam fakt wpływu wniosku do organu powoduje nadanie mu numeru sprawy i od momentu jego wpływu biegnie termin jego procedowania.

4. Organ koncesyjny opieszale wzywał wnioskodawców do uzupełnienia złożonych wniosków o udzielenie koncesji. Wezwanie do zmiany i uzupełnienia wniosku z dnia 22 sierpnia 2022 r., dotyczącego obszaru *Tworzanice*, wystosowano do wnioskodawcy w dniu 25 października 2022 r., tj. po 64 dniach od otrzymania wniosku. Ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia kolejnego wniosku (z dnia 20 lutego 2023 r.) złożonego przez IPW SA dotyczącego obszaru *Tworzanice*, wystosowano do wnioskodawcy 17 maja

¹³⁴ Pismo z dnia 24 października 2023 r. znak DGK-WK-II.081.2.2023.IKK.

¹³⁵ Pismo z dnia 24 października 2023 r. znak DGK-WK-II.081.2.2023.IKK

2023 r., po upływie 49 dni od przedłożonych uzupełnień i wyjaśnień (co nastąpiło w dniu 29 marca 2023 r.).

Z wyjaśnień¹³⁶ Ministra wynika, że wniosek podlegał szczegółowej weryfikacji w zakresie wymogów formalnych, a także jego merytorycznej zawartości, w wyniku której stwierdzono, że nie odpowiadał wymaganiom prawa, a także wymagał złożenia licznych wyjaśnień. Podkreślił, że wniosek dotyczył udzielenia nowej koncesji, a jednocześnie w tym samym czasie pracownik, w którego referacie znajdowała się sprawa, prowadził równolegle ok. 30 innych spraw. Przyczyną opóźnień w przedmiotowym postępowaniu było podejmowanie szeregu pilnych bieżących czynności w toku innych spraw, które takiej pilności wymagały (np. ze względu na zbliżający się koniec terminu obowiązywania koncesji lub termin milczącego załatwienia sprawy narzucony w przepisach, weryfikacja zgłoszenia zamiaru połączenia spółek ORLEN SA i PGNiG SA skutkujące przejściem ok. 240 koncesji oraz koniecznością szczegółowej weryfikacji wszystkich koncesji objętych zgłoszeniem), zaangażowanie w proces legislacyjny związany z nowelizacją ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, a także przygotowywanie dokumentów oraz udzielanie wyjaśnień w toku kontroli NIK (P/22/041 – *Udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów*).

W ocenie NIK powyższe okoliczności, na wystąpienie których wskazuje Minister, świadczą o niewłaściwym przygotowaniu organu koncesyjnego do prowadzenia spraw.

(akta kontroli str. 886-917)

5. W dwóch z czterech analizowanych postępowaniach o udzielenie koncesji węglowodorowych¹³⁷, organ koncesyjny nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania administracyjnego niezwłocznie po otrzymaniu kompletnego wniosku. Przepis art. 61 § 4 Kpa stanowi, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Wprawdzie przepis nie wskazuje w jakim terminie organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania, to mając na uwadze zasadę szybkości postępowania sformułowaną w art. 12 § 1 Kpa, należy przyjąć, że powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki. Tymczasem w postępowaniu z wniosku IPW SA dotyczącym obszaru *Tworzanice*, organ koncesyjny dwukrotnie wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o braki formalne (pismami z dnia 9 marca i 17 maja 2023 r.) oraz dwukrotnie zawiadomił stronę (wnioskodawcę) o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (pismami z dnia 14 marca i z dnia 21 czerwca 2023 r.). Uzyskanie kompletnego wniosku, na podstawie którego został sporządzony Komunikat rządu RP w sprawie postępowania o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złoża *Tworzanice*, nastąpiło 26 maja 2023 r. W ocenie NIK organ administracji po tej dacie powinien bez zbędnej zwłoki, działając na podstawie art. 61 § 4 Kpa, organ powinien zawiadomić strony o wszczęciu postępowania.

W postępowaniu dotyczącym obszaru *Borowo*, prowadzonym z wniosku Generix Sp. z o.o. z dnia 24 września 2013 r., wnioskodawca sześciokrotnie przedstawiał uzupełnienia przedstawiane w trzech żądaniach organu. Ostatnie uzupełnienie braków formalnych nastąpiło w dniu 3 kwietnia 2015 r., a więc po półtora roku od wpływu wniosku. Wtedy też przygotowano i przekazano do opublikowania komunikat rządu RP w tej sprawie. W ocenie NIK po przekazaniu przez wnioskodawcę kompletnego wniosku, zgodnie z art. 61 § 4 Kpa, organ powinien bez zbędnej zwłoki zawiadomić strony o wszczęciu postępowania. Tymczasem organ koncesyjny zawiadomił strony o wszczęciu postępowania dopiero pismem z dnia 6 czerwca 2016 r., po upływie terminu składania konkurencyjnych ofert, określonym w komunikacie rządu RP. Minister wyjaśnił¹³⁸, że postępowanie *open door*,

¹³⁶ Pismo z dnia 25 października 2023 r. znak: DGK-WK-I.081.1.2023.3.BG.

¹³⁷ Postępowanie z wniosku z dnia 20 lutego 2023 r. IPW SA dotyczące obszaru koncesyjnego *Tworzanice* oraz z dnia 24 września 2013 r. Generix Sp. z o.o. dotyczące obszaru koncesyjnego *Borowo*.

¹³⁸ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

prorowadzone na podstawie art. 46 Pgg (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r.) jest postępowaniem dwuetapowym. Pierwszy etap tego postępowania jest inicjowany wnioskiem podmiotu zainteresowanego prowadzeniem działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania węglowodorów. Po analizie formalnej wniosku inicjującego postępowanie, ewentualnym uzupełnieniu jego braków formalnych lub przedstawieniu wyjaśnień niezbędnych dla ustalenia jego zakresu merytorycznego (w stopniu umożliwiającym jego porównanie z ewentualnymi wnioskami konkurencyjnymi) organ, zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 1 Pgg ogłasza na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organu koncesyjnego oraz w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej informację o wpłynięciu wniosku, stanowiącą zaproszenie do składania wniosków konkurencyjnych przez inne podmioty zainteresowane prowadzeniem działalności w tym samym zakresie i obszarze. Taki sposób informowania o złożonym wniosku wynikał bezpośrednio z przepisów prawa i był powszechnie znany podmiotom profesjonalnym prowadzącym działalność regulowaną Pgg.

W przypadku postępowania *open door* zainicjowanego wnioskiem spółki Generix Sp. z o.o. ogłoszenie takie zostało opublikowane w dniu 21 maja 2015 r. Organ koncesyjny wyznaczył 365-dniowy termin oczekiwania na wnioski konkurencyjne wobec wniosku inicjującego postępowanie. Dopiero po zakończeniu pierwszego etapu postępowania, który kończy się z chwilą wyłonienia zwycięzcy procedury porównania wniosków konkurencyjnych, organ koncesyjny wszczynał postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia koncesji zwycięzcy tej procedury. Na tym etapie organ informował strony o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, zgodnie z dyspozycją art. 61 § 4 Kpa. Jak dalej wyjaśnił Minister, jest to stała praktyka organu koncesyjnego – stosowana zarówno na gruncie Pgg w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r., jak i obecnie, w postępowaniach *open door* prowadzonych na podstawie art. 49ea-49ec Pgg. Stosując powyższą praktykę, organ koncesyjny pismem z dnia 6 czerwca 2016 r. zawiadomił strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia Generix Sp. z o.o. koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*.

W ocenie NIK powyższa praktyka stosowana w Ministerstwie stoi w sprzeczności z postanowieniami Kpa, ponieważ wszczęcie postępowania powoduje rozpoczęcie biegu terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str.145-150, 163-166, 196-559, 886-917)

6. Organ koncesyjny z opóźnieniem informował strony postępowania o niezakończonym sprawie i o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia, co stanowiło naruszenie art. 36 Kpa. W toku postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo* siedmiokrotnie informację skierowano do stron po upływie wcześniej wyznaczonego terminu zakończenia sprawy, wynoszącym od 2 dni (nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono pismem z dnia 2 marca 2017 r., podczas gdy wcześniejszy termin upłynął w dniu 28 lutego 2016 r.) do 20 dni (nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono pismem z dnia 20 stycznia 2017 r., podczas gdy wcześniejszy termin upłynął w dniu 31 grudnia 2016 r.). Z wyjaśnień¹³⁹ Ministra wynika, że uchybienia w terminowym informowaniu stron postępowania o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy były spowodowane znaczącym obciążeniem referatu pracownika prowadzącego postępowanie innymi zadaniami, związanymi zarówno z bieżącymi postępowaniami koncesyjnymi, jak i pracami legislacyjnymi, czy zaangażowaniem we współpracę z Prokuraturą Generalną RP przy obronie interesów Skarbu Państwa w arbitrażu międzynarodowym. W tym stanie faktycznym konieczne było wyznaczenie priorytetów realizowanych zadań i koncentrowanie się na tych zagadnieniach, w których uchybienie terminowi miało wymierne negatywne konsekwencje tak dla stron postępowania, jak i dla organu i interesów Skarbu Państwa. Kwestia terminowego informowania stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu z wniosku Generix Sp. z o.o. nie miała takiego priorytetowego

¹³⁹ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

charakteru, tym bardziej, że strony zostały kilkakrotnie poinformowane, co jest powodem wyznaczania przez organ nowych terminów załatwienia sprawy, a jako strony postępowania uzgodnieniowego prowadzonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin wiedziały, że postępowanie to jest nadal w toku i były informowane zarówno o jego przebiegu, jak i wyniku.

W toku postępowania z wniosku Generix Sp. z o.o. w czterech przypadkach korespondencja wychodząca do stron¹⁴⁰ (dotycząca zawiadomień lub zawiadomień o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy) nie była niezwłocznie przekazywana do Kancelarii Ogólnej Ministerstwa w celu jej wysłania. Aktualnie nie było możliwe wskazanie przyczyny zaistniałych opóźnień w przekazywaniu korespondencji wewnątrz MKiŚ. W ocenie NIK powyższe opóźnienia wskazują na niewłaściwą organizację pracy w Departamencie Geologii i Koncesji Geologicznych, na co wskazywała już NIK we wcześniejszych kontrolach dotyczących koncesjonowania.

(akta kontroli str.145-150, 163-166, 196-559)

7. Podczas procedowania wniosku Generix Sp. z o.o. z dnia 24 września 2013 r. dotyczącego złoża *Borowo* stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) Prowadząc postępowanie z wniosku Generix Sp. z o.o. , który wpłynął do Ministerstwa w dniu 25 września 2013 r., organ przyjął niewłaściwą podstawę prawną do jego procedowania. Postępowanie było prowadzone na podstawie art. 46 Pgg w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2014 r., w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*¹⁴¹, podczas gdy powinno być prowadzone na podstawie przepisów rozdziału 3 Pgg w brzmieniu obowiązującym w dniu 3 kwietnia 2015 r., tj. w dacie złożenia kompletnego wniosku o udzielenie koncesji.

Z wyjaśnień¹⁴² Ministra wynika, że organ koncesyjny jest zobligowany do prowadzenia postępowania na podstawie przepisów ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* obowiązujących w dniu 31 grudnia 2014 r. z uwagi na brzmienie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1133, ze zm.), który stanowi, że do postępowań w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie przywołanej ustawy - to jest przed dniem 1 stycznia 2015 r. - stosuje się przepisy dotychczasowe. W tym miejscu NIK zwraca uwagę, że wniosek Generix Sp. z o.o. w dacie 31 grudnia 2014 r. zawierał braki formalne, o usunięcie których organ koncesyjny dwukrotnie wezwał stronę. Braki te dotyczyły wykazania środków, jakimi dysponuje wnioskodawca, niezbędnych do prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej. Łącznie organ koncesyjny trzykrotnie wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych, z czego w żądaniu z dnia 16 lipca 2014 r. stwierdził, że dotychczas przedłożone informacje i dokumenty dotyczące wykazania środków niezbędnych do prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej nadal nie były wystarczające.

Pismem z dnia 30 lipca 2014 r. (wpływ do Ministerstwa 1 sierpnia 2014 r.) Wnioskodawca uzupełnił wniosek, przedkładając zawarte umowy pożyczek oraz przedstawił informację o wystąpieniu o kredyt inwestycyjny, jednocześnie wskazując, że planowany termin rozpatrzenia wniosku przez bank to 15 sierpnia 2014 r. oraz obowiązał się do przekazania kopii umowy kredytowej niezwłocznie po jej zawarciu. Pismem z dnia 30 grudnia 2014 r. Wnioskodawca przedłożył uwierzytelnione kopie umów pożyczek oraz poinformował, że w zakresie finansowania pozostałej kwoty przedsięwzięcia prowadzone są działania w celu zawarcie umów kredytowych, których planowany termin podpisania to I kwartał 2015 r. Dopiero pismem z dnia 1 kwietnia 2015 r. (wpływ do Ministerstwa 3 kwietnia 2015 r.)

¹⁴⁰ Pisma z dnia 2 marca 2017 r., 5 lipca 2018 r., 30 czerwca i 31 sierpnia 2023 r.

¹⁴¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1133 ze zm.

¹⁴² Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

Wnioskodawca przedłożył zaświadczenie banku o przyznaniu spółce kredytów na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych związanych z budową kopalni gazu ziemnego Borowo-4. Tym samym dopiero w wyżej wymienionej dacie wniosek został uznany przez organ za kompletny, a jedynie prawidłowy (kompletny) wniosek powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. Ponieważ w okresie, w którym wniosek był uzupełniany nastąpiła zmiana przepisów Pgg i jednocześnie postępowanie nie zostało wszczęte w okresie wskazanym w przepisach przejściowych (art. 12 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy Pgg), należało je wszcząć i prowadzić w oparciu o przepisy obowiązujące w dacie 3 kwietnia 2015 r., tj. na podstawie znowelizowanych przepisów rozdziału 3 Pgg.

W złożonych wyjaśnieniach¹⁴³ Minister wskazał, że jedynie pierwsze wezwanie skierowane przez organ do spółki w dniu 28 marca 2014 r. spełnia wymogi wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa, pozwalającego zastosować sankcję pozostawienia wniosku bez rozpoznania w przypadku nieusunięcia tych braków (pomimo że w wezwaniach do Generix Sp. z o.o. z dnia 28 marca 2014 r. oraz z dnia 23 maja 2014 r. MKiŚ powołało się na braki formalne wniosku). Wnioskodawca w terminie 7 dni od otrzymania wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku przedłożył organowi odpowiedź na nie i uzupełnił wniosek (vide: pismo Generix Sp. z o.o. z dnia 3 kwietnia 2014 r., które wpłynęło do organu w dniu 4 kwietnia 2014 r.). Organ koncesyjny co prawda w dniu 23 maja 2014 r. skierował do wnioskodawcy kolejne wezwanie, błędnie zatytułowane jako *Wezwanie do usunięcia braków formalnych wniosku*, jednak analiza zarówno jego podstawy prawnej (art. 7 i 77 § 1 Kpa, a nie art. 64 § 2 Kpa), jak i jego treści prowadzi do wniosku, że wezwanie to w istocie nie dotyczyło uzupełnienia braków formalnych, uniemożliwiających nadanie wnioskowi dalszego biegu, a tylko wyjaśnienia kwestii, na które Generix Sp. z o.o. powołał się w piśmie z dnia 3 kwietnia 2014 r., uzupełniając braki formalne wniosku – to jest dowodu posiadania środków finansowych niezbędnych do prowadzenia zamierzonej działalności, doprecyzowania informacji o stanie prawnym nieruchomości, w granicach której miała być wykonywana zamierzona działalność oraz odniesienia się do obszarów objętych szczególnymi formami ochrony zabytków, których wnioskodawca nie wskazał w piśmie z dnia 3 kwietnia 2014 r. – jak się okazało tylko dlatego, że ich w tym obszarze nie było. W opinii Ministra żadna z powyższych kwestii nie stanowiła braku formalnego uniemożliwiającego nadanie wnioskowi dalszego biegu. Przedmiotem wezwania były kwestie materialnoprawne, które w przypadku nieprzedstawienia przez wnioskodawcę stosownych dowodów mogły przesądzić o kształcie przyszłej decyzji merytorycznej kończącej postępowanie, ale nie prowadzić do pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Ponadto w przywołanym wezwaniu organ wyznaczył 14-dniowy termin ustosunkowania się Generix Sp. z o.o. do tego wezwania, a więc termin odmienny od 7-dniowego, zgodnie z art. 64 § 2 Kpa w ówczesnym brzmieniu stosowanego przy uzupełnianiu braków formalnych podania. Organ nie pouczył również wnioskodawcy o możliwości pozostawienia podania bez rozpoznania w przypadku nieuzupełnienia wniosku. Powyższe jednoznacznie dowodzi, że organ, formułując to wezwanie, realizował dyspozycję art. 7 i 77 § 1 Kpa, stanowiących, że organy administracji publicznej z urzędu podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy i są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku wezwania, które organ skierował do Generix Sp. z o.o. w dniu 16 lipca 2014 r., a które dotyczyło wyłącznie wyjaśnienia kwestii związanych z finansowaniem przez spółkę zamierzonej działalności i przedstawienia organowi dalszych dowodów posiadania przez Generix Sp. z o.o. środków finansowych niezbędnych do prowadzenia zamierzonej działalności. Reasumując, organ nie pozostawił wniosku Generix Sp. z o.o. o udzielenie koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża Borowo bez rozpoznania dlatego, że nie mógł tego uczynić, gdyż braki formalne wniosku zostały uzupełnione w odpowiedzi na pierwsze wezwanie organu, a kolejne wezwania, mimo błędnego zatytułowania, dotyczyły już braków materialnoprawnych.

¹⁴³ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

NIK nie podziela powyższej argumentacji, ponieważ są one sprzeczne z wcześniejszymi działaniami podjętymi przez organ. Gdyby przyjąć, jak twierdzi Minister, że już w 3 kwietniu 2014 r., czyli po dokonaniu przez Spółkę uzupełnień na pierwsze żądanie organu, wniosek był prawidłowy pod względem formalnym, to wtedy organ powinien był po pierwsze – zawiadomić strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, a po drugie – przygotować informację - Komunikat rządu RP w celu opublikowania go w BIP i Dzienniku Urzędowym UE umożliwiając innym podmiotom złożenie konkurencyjnych ofert, co w analizowanej sprawie nie nastąpiło. W tym miejscu należy wyjaśnić, że wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony następuje w dniu doręczenia żądania organowi administracji publicznej, tj. zgodnie z zasadą określoną w art. 61 § 3 Kpa, jednak pod warunkiem, że podanie, żądanie lub wniosek spełnia wymogi określone w art. 63 § 2 Kpa (czyli nie zawiera braków). Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, to zgodnie z art. 64 § 2 należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W analizowanej sytuacji, wskutek nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie braków, wniosek powinien pozostać bez rozpoznania. Natomiast za datę wszczęcia postępowania należy przyjąć datę złożenia pisma zawierającego braki jeżeli strona, zgodnie z wezwaniem organu, uzupełni braki formalne podania we wskazanym terminie ustawowym.

NIK nie podziela także argumentu Ministra, że wyznaczony 14-dniowy termin uzupełnienia braków determinuje charakter tych braków jako materialnoprawne, a nie formalnoprawne. Należy zwrócić uwagę, że w myśl art. 64 § 2 Kpa jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Oznacza to po pierwsze, że powyższy przepis nie rozróżnia braków na formalne i materialnoprawne, a po drugie, że organ wyznacza termin na dokonanie uzupełnień nie krótszy niż siedem dni, natomiast przepis nie określa maksymalnego terminu, który organ może wyznaczyć.

Odnosząc się do terminu zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego (w trybie art. 61 § 4 Kpa) w sprawie z wniosku Generix Sp. z o.o. Minister wyjaśnił¹⁴⁴, że postępowanie *open door* jest postępowaniem dwuetapowym. Zgodnie z wieloletnią utrwaloną praktyką organu koncesyjnego, stosowaną zarówno na gruncie ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r., jak i na gruncie ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* w obecnie obowiązującym brzmieniu, organ kieruje do stron zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 61 § 4 Kpa, dopiero po zakończeniu konkurencyjnej części postępowania i wyłonieniu w tej procedurze zwycięskiego wniosku o udzielenie koncesji. W przypadku postępowania w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo* zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia tej koncesji nastąpiło pismem z dnia 6 czerwca 2016 r.

Minister dalej wyjaśnił, że zawiadomienie przez organ o wszczęciu postępowania nie konstituuje postępowania administracyjnego, a ma jedynie charakter informacyjny, w szczególności w stosunku do stron, które nie wiedziały o wpłynięciu podania. Praktyką organu koncesyjnego było (i nadal jest) zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w trybie wskazanym w art. 61 § 4 Kpa dopiero po wyłonieniu zwycięzcy procedury *open door*. NIK nie zgadza się z powyższą argumentacją, bowiem wszczęcie postępowania powoduje rozpoczęcie biegu terminu załatwienia sprawy. Zaś zgodnie z przyjętym orzecnictwem niezawiadomienie stron o wszczęciu postępowania stanowi przesłankę do podjęcia decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy (uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji - art. 138 § 2 Kpa). W przypadku decyzji ostatecznej brak powiadomienia strony o wszczęciu

¹⁴⁴ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

postępowania jest kwalifikowaną wadą procesową stanowiącą przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego na wniosek strony (art. 145 § 1 pkt 4 Kpa)¹⁴⁵.

(akta kontroli str.145-150, 163-166, 196-559)

- b) Organ koncesyjny kontynuował prowadzenie postępowania z wniosku Generix Sp. z o.o. dotyczącego złoża *Borowo*, mimo że w chwili uprawomocnienia się decyzji organu koncesyjnego o przekształceniu koncesji nr 27/2001/p na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w rejonie *Kościan-Śrem* udzielonej PGNiG SA w koncesję nr 27/2001/Ł na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża w rejonie *Kościan-Śrem*, złożony przez Generix Sp. z o.o. wniosek o udzielenie koncesji obejmował tę samą przestrzeń, rodzaj działalności i rodzaj kopaliny objętej już koncesją udzieloną innemu podmiotowi, co na podstawie art. 29 ust. 1a Pgg stanowiło przesłankę do odmowy udzielenia koncesji. Obszar *Borowo*, objęty wnioskiem Generix Sp. z o.o., zawiera się bowiem w obszarze udzielonej w dniu 28 września 2001 r. PGNiG SA koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego nr 27/2001p w rejonie *Kościan-Śrem* i nie został wydzielony z obszaru tej koncesji. Na powyższą okoliczność PGNiG SA zwróciła uwagę w piśmie z dnia 19 sierpnia 2016 r. skierowanym do organu koncesyjnego. PGNiG SA wskazała ponadto, że prowadziła na tym obszarze badania, w które zainwestowała ok. 14,9 mln zł i że 14 lipca 2016 r. złożyła wniosek o przekształcenie koncesji 27/2001p w koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża. Decyzją z dnia 28 marca 2017 r. Minister Środowiska przekształcił koncesję udzieloną PGNiG SA nr 27/2001/p w koncesję 27/2001/Ł, a w związku z oddaleniem przez WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 19 czerwca 2018 r. (sygn. akt VI SA/Wa 111/18) skargi na tę decyzję Ministra Środowiska, stała się ona ostateczna i prawomocna.

Minister wyjaśnił¹⁴⁶, że w chwili uprawomocnienia się decyzji organu koncesyjnego o przekształceniu koncesji nr 27/2001/p na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w rejonie *Kościan-Śrem* udzielonej PGNiG SA w koncesję nr 27/2001/Ł na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża w obszarze *Kościan-Śrem* w toku było postępowanie uzgodnieniowe prowadzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki kopalniami, którego wynik miał kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy udzielenia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo* i którego organ koncesyjny nie mógł pominąć przy wydawaniu decyzji merytorycznej kończącej postępowanie w tej sprawie, gdyż stanowiłoby to naruszenie prawa i przesłankę do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 Kpa.

Odnosząc się do możliwości odmowy udzielenia koncesji GENERIX Sp. z o.o. na podstawie art. 29 ust. 1a Pgg, Minister wyjaśnił, że ust. 1a, nakazujący odmowę udzielenia koncesji, jeżeli wniosek o udzielenie koncesji obejmuje tę samą przestrzeń oraz rodzaj działalności, a w przypadku wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny lub koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża - również rodzaj kopaliny, objętej już koncesją udzieloną innemu podmiotowi, został wprowadzony do art. 29 ustawy - *Prawo geologiczne i górnicze* dopiero ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - *Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, której art. 12 ust. 1 przewiduje, że do postępowań w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złoża wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to jest przed dniem 1 stycznia 2015 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. Art. 29 ust. 1a Pgg nie znajduje zatem zastosowania przy wydawaniu decyzji kończącej postępowanie w sprawie udzielenia spółce Generix Sp. z o.o. koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*. Ponadto wyjaśnił, że niezależnie od powyższego, dopóki w dniu 26 lutego 2020 r. nie doszło do zatwierdzenia na rzecz PGNiG SA dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża *Borowo* i wydania w dniu 31 maja 2023 r. na rzecz następcy prawnego PGNiG SA - PKN

¹⁴⁵ Por. wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r., sygn. akt V SA 316/00.

¹⁴⁶ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

ORLEN SA - decyzji inwestycyjnej stanowiącej podstawę rozpoczęcia fazy wydobywania koncesji nr 27/2001/Ł, obejmującej wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*, trudno było mówić o tożsamości działalności objętej wnioskiem Generix Sp. z o.o. i koncesją nr 27/2001/Ł. Co więcej, dopiero przedłożenie przez PGNiG SA do zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża gazu ziemnego *Borowo* oraz złożenie wniosku o wydanie decyzji inwestycyjnej było dowodem, że spółka rzeczywiście będzie zagospodarowywała to złożo. Należy zauważyć, że jeszcze w przygotowanym przez PGNiG SA *Projekcie robót geologicznych Łagiewniki 3D* będącym podstawą wykonanego w 2016 r. zdjęcia sejsmicznego autor tego opracowania, omawiając złożo *Borowo* i wyniki wykonanych w jego obszarze prac wiertniczych, pisał, że *z uwagi na małe zasoby wydobywalne gazu w złożu Borowo (65 mln m³) złożo to nie jest eksploatowane*.

NIK zauważa, że wyjaśnienie Ministra opiera się i wynika z wadliwie przyjętej daty wszczęcia postępowania z wniosku Generix Sp. z o.o. i prowadzenia go w oparciu o przepisy, które przestały obowiązywać z dniem 1 stycznia 2015 r. Ponadto gdyby przyjąć, iż PGNiG SA dysponujący koncesją w obszarze *Kościan-Śrem* nie jest zainteresowany eksploatacją złoża *Borowo*, to wystąpiłby o zmianę koncesji w celu wyłączenia złoża z obszaru *Kościan-Śrem*.

(akta kontroli str.145-150, 163-166, 196-559)

- c) Do czasu zakończenia kontroli Minister nie wydał decyzji o odmowie udzielenia koncesji na wniosek Generix Sp. z o.o. dotyczący złoża *Borowo* pomimo że prawomocna decyzja ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin odmawiająca uzgodnienia koncesji (w art. 23 ust. 1a Pgg ustalono obowiązek uzgodnienia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż) była znana organowi koncesyjnemu od dnia 2 czerwca 2023 r. Minister wyjaśnił¹⁴⁷, że po konsultacjach z dwójgim radców prawnych zatrudnionych w Wydziale Węglowodorów DGK w latach 2017-2020 podjęto decyzję, że ponieważ odmowa uzgodnienia koncesji przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin ma być podstawą do wydania przez organ koncesyjny decyzji o odmowie udzielenia spółce Generix Sp. z o.o. koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*, wskazane jest, aby postanowienie odmawiające uzgodnienia koncesji przeszło kontrolę sądowo-administracyjną i stało się prawomocne. Analogicznie minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin wstrzymywał się z wydaniem postanowienia utrzymującego w mocy postanowienie odmawiające uzgodnienia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo* do czasu, aż decyzja Ministra Środowiska o przekształceniu koncesji nr 27/2001/p na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w rejonie *Kościan-Śrem* w koncesję nr 27/2001/Ł na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż w obszarze *Kościan-Śrem* stała się prawomocna. W ocenie organu za oczekiwaniami na prawomocność postanowienia odmawiającego uzgodnienia koncesji *Borowo* przemawiał skomplikowany i długotrwały przebieg postępowania uzgodnieniowego, w toku którego minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin początkowo uzgodnił przedłożony przez Ministra Środowiska projekt koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*, a następnie w wyniku wznowienia postępowania na skutek wniosku PGNiG SA wydał postanowienie odmawiające uzgodnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia koncesji na wydobywanie złoża gazu ziemnego ze złoża *Borowo* spółce Generix Sp. z o.o. i stanowisko to podtrzymał ponownie rozpoznając sprawę. Potwierdzenie przez Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie, a następnie przez Naczelny Sad Administracyjny, że postanowienie ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin odmawiające uzgodnienia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo* zostało wydane zgodnie z prawem pozwalało uniknąć postawienia przez Generix Sp. z o.o. nieuzasadnionego, ale możliwego zarzutu nierównego traktowania podmiotów, wyrażającego się w tym, że minister ten zmienił swoje stanowisko w przedmiocie

¹⁴⁷ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

uzgodnienia koncesji *Borowo* dlatego, że w postępowaniu uzgodnieniowym jako strona pojawiła się znacząca spółka z udziałem Skarbu Państwa, co więcej przez tego samego ministra nadzorowana.

NIK podziela argumenty przedstawione przez Ministra, dotyczące oczekiwania na uzyskanie przez decyzję przymiotu prawomocności. Jednak należy zwrócić uwagę, że Ministerstwo Aktywów Państwowych przy piśmie z dnia 2 czerwca 2023 r. przekazało do organu koncesyjnego kopię odpisu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie ze skargi kasacyjnej Generix Sp. z o.o., oddalającej skargę kasacyjną dotyczącą negatywnego uzgodnienia przez ministra do spraw gospodarki złożami kopalin projektu koncesji dla Generix Sp. z o.o. z uwagi na to, że wnioskowany obszar objęty był koncesją 27/2001/Ł udzieloną PGNiG SA. Od tego czasu organ, poza wyznaczaniem kolejnych terminów zakończenia sprawy, nie podjął żadnych czynności, co wskazuje na przewlekłość prowadzonego postępowania.

Minister wyjaśnił¹⁴⁸, że cały materiał dowodowy w sprawie został już zgromadzony, co pozwoliło zakończyć postępowanie wyjaśniające. Aktualnie jedynym działaniem, jakie organ koncesyjny może w tej sprawie podjąć, jest wydanie decyzji o odmowie udzielenia Generix Sp. z o.o. koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo*, która jest obecnie przygotowywana. W okresie od czerwca 2023 r. do chwili obecnej organ skierował do stron postępowania przywołane powyżej postanowienia wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy i w związku z kontrolą P/23/014 przekazał Najwyższej Izbie Kontroli akta postępowania.

NIK stoi na stanowisku, że przekazanie dokumentacji sprawy na potrzeby kontroli NIK nie może być argumentem uzasadniającym kolejne opóźnienie w jej zakończeniu. Należy mieć na uwadze, że sprawa trwa już ponad 10 lat. Ponadto w trakcie trwania czynności kontrolnych MKiŚ nie zgłaszał potrzeby dostępu do akt.

(akta kontroli str.145-150, 163-166, 196-559)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia prowadzenie przez organ koncesyjny postępowań o udzielenie koncesji dotyczących kopalin stałych i węglowodorów. Postępowania były prowadzone z naruszeniem zasad wynikających z Kpa w zakresie sprawnego prowadzenia postępowań, terminu ich wszczynania oraz informowania stron o wszczęciu postępowania. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego wystosowywano do stron po upływie od 57 do 378 dni, natomiast czas rozpatrywania wniosków o udzielenie koncesji wynosił od 147 do 1196 dni. Jedna sprawa dotycząca udzielenia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego prowadzona z wniosku Generix sp. z o.o., pomimo 10 lat procedowania, nadal nie została rozstrzygnięta. W przypadkach wniosków koncesyjnych wymagających usunięcia braków bądź złożenia wyjaśnień, wezwania do uzupełnienia wysyłane były po upływie kilku miesięcy od daty wpływu wniosku (od 20 do 330 dni).

Stwierdzono także prowadzenia postępowania o udzielenie koncesji na niewłaściwie przyjętej podstawie prawnej, tj. na podstawie uchylonego przepisu Pgg.

Minister podejmował działania mające na celu zapewnienie ochrony złóż kopalin energetycznych na potrzeby bieżącej i przyszłej eksploatacji w planowaniu przestrzennym poprzez monitorowanie obowiązujących dokumentów w zakresie planowania przestrzennego w jednostkach samorządu terytorialnego oraz opiniowaniu ich projektów.

III. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w odniesieniu do nieprawidłowości dotyczącej niewydania przez Ministra decyzji o odmowie udzielenia koncesji na wniosek Generix Sp. z o.o. dotyczący złoża *Borowo*, odstępuje od formułowania wniosku ze względu na zmianę uwarunkowań (Minister uzyskał wszystkie niezbędne dokumenty stanowiące podstawę do podjęcia decyzji).

¹⁴⁸ Pismo z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DGK-WK-I.081.1.2023.JP.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających procedowanie spraw z zakresu udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.
2. Rozważenie zasadności opracowania dokumentów pomocniczych do weryfikacji kompletności wniosków koncesyjnych, w celu usprawnienia i przyspieszenia ich rozpatrywania.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę 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 28 marca 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/