



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.5.2.2023

Pan
Borys Budka
Minister Aktywów Państwowych
Ministerstwo Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ , ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Borys Budka, Minister Aktywów Państwowych od 13 grudnia 2023 r. ² Poprzednio Ministerstwem Energii, a następnie Ministerstwem Aktywów Państwowych kierowały następujące osoby: - od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. Marzena Małek - Minister Aktywów Państwowych; - od 15 listopada 2019 r. do 26 listopada 2023 r. Jacek Sasin - Minister Aktywów Państwowych; - od 13 listopada 2019 r. do 14 listopada 2019 r. Krzysztof Tchórzewski, któremu powierzono dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów; - od 1 stycznia 2019 r. do 12 listopada 2019 r. Krzysztof Tchórzewski – Minister Energii.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych
Okres objęty kontrolą	od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/49/2023 z 31 lipca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 5, 109-111, 401-402, CD6 plik 11)

¹ Ministerstwo Aktywów Państwowych (dalej: także: MAP lub Ministerstwo) utworzone zostało 15 listopada 2019 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2290) w drodze zmiany nazwy „Ministerstwo Energii” na nazwę „Ministerstwo Aktywów Państwowych”. Ministerstwo Energii (dalej także: ME) zostało utworzone 27 listopada 2015 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2075). W skład ME weszły komórki organizacyjne Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy z zakresu działów energia i gospodarka złożami kopalin.

² Minister Aktywów Państwowych (oraz jego poprzednik: Minister Energii) na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. poz. 2256), zmienionego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20 marca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 496), kieruje działami administracji rządowej: gospodarka złożami kopalin oraz aktywa państwowe. Od 8 października 2020 r. Minister Aktywów Państwowych kieruje również działem łączność. Dalej także: Minister.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Aktywów Państwowych⁵ w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż surowców energetycznych. Minister nierzetelnie wywiązywał się z zadania organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację programów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Nieskutecznie realizował zadania związane z wydzieleniem wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa i przeniesieniem ich do Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego SA⁶. W efekcie nie zostały zrealizowane kluczowe cele i działania dotyczące zabezpieczenia strategicznych złóż kopalin energetycznych na potrzeby energetyki oraz ich efektywnego wykorzystania.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister nie zapewnił realizacji niektórych celów i działań w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych, wyznaczonych przez Radę Ministrów w *Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*⁷ oraz *Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*⁸.

Wskutek braku skutecznego nadzoru, nie zostały wykonane kluczowe działania. W obszarze górnictwa węgla brunatnego były to ukończenie procesów związanych z uzyskaniem koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w wybranych lokalizacjach (termin realizacji wyznaczono do 2020 r.), podjęcie kierunkowej decyzji odnośnie budowy nowych kompleksów paliwowo-energetycznych opartych na węglu brunatnym (termin realizacji wyznaczono do 2019 r.), wskazanie zapotrzebowania na nowe moce oparte na węglu brunatnym, (liczba MW, rok rozpoczęcia eksploatacji) – imienne wskazanie złóż przewidzianych do uruchomienia (2019 r.). W obszarze górnictwa węgla kamiennego nie zrealizowano zadania opracowania bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE, realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej. Nie osiągnięto więc dotychczas celu, jakim było optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego oraz utrzymanie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń, jak również zapewnienia dostępu do nowych złóż węgla koksowego i zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących.

Koncepcja wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa w celu utworzenia NABE była przygotowana przez Ministra nierzetelnie. Nie zaplanowano wszystkich niezbędnych działań dla skutecznego funkcjonowania NABE. Minister nie zapewnił też sobie narzędzi skutecznego zarządzania tym procesem. Spośród czterech kluczowych działań, dwa nie zostały ukończone w zakładanym czasie⁹ (zadanie pierwsze ukończono z ponad rocznym opóźnieniem, natomiast zadanie trzecie zrealizowano z opóźnieniem około siedmiu miesięcy), a ostatnie nie zostało rozpoczęte, co w konsekwencji wpłynęło na brak sfinalizowania całego przedsięwzięcia w postaci wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Minister.

⁶ Dalej: NABE.

⁷ Przyjęty przez Radę Ministrów 30 maja 2018 r. Dalej: *Program dla górnictwa węgla brunatnego*.

⁸ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2018 r. Dalej: *Program dla górnictwa węgla kamiennego*.

⁹ Zadania: 1) reorganizacja wewnętrzna spółek i zapewnienie wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej (do końca II kwartału 2022 r.); 2) rozpoczęcie procesu due diligence (III kwartał 2022 r./IV kwartał 2022 r.); 3) wycenę wydzielanych spółek (IV kwartał 2022 r.); 4) nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem od PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA, ENEA SA, ENERGA SA, TAURON Polska Energia SA spółek (IV kwartał 2022 r.).

Minister Aktywów Państwowych w odstępach sześciomiesięcznych przedkładał sprawozdania Radzie Ministrów z procesu wdrażania Koncepcji, niemniej jednak informacje w nich zawarte nie były według NIK rzetelne, gdyż nie zawierały one analizy stanu zaawansowania realizacji poszczególnych działań. O niskiej jakości prowadzonego monitoringu realizacji Koncepcji świadczy również fakt, że mimo widocznych znacznych opóźnień w realizacji harmonogramu najważniejszych działań, Minister nie wskazywał w nich na konieczność przyjęcia ewentualnych korekt założeń przyjętych w Koncepcji.

Minister Aktywów Państwowych uczestniczył w procesie programowania polityki rządu w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi podejmując działania w opracowaniu celów i kierunków działań zawartych w *Polityce Energetycznej Polski do 2040 r.*¹⁰ oraz *Polityce Surowcowej Państwa*¹¹. Realizował zadania wyznaczone mu w *PEP2040* oraz współdziałał w realizacji *Polityki Surowcowej*. Sposób wykonania tych zadań zapewnił osiągnięcie celów określonych w wyżej wymienionych strategiach rządowych. Ponadto Minister rzetelnie realizował zadania wyznaczone mu w *Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*¹² z wyjątkiem niezrealizowania zadania opracowania bilansu energetycznego kraju, który miał uwzględniać założenia głównych celów unijnej polityki energetycznej. Monitorował realizację wyżej wymienionego *Programu* przedstawiając raz w roku Radzie Ministrów informacje o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Wspierał także resort wiodący, tj. Ministerstwo Klimatu i Środowiska¹³ w pracach nad opracowaniem stanowiska negocjacyjnego Rządu RP w zakresie swoich kompetencji do opublikowania przez Komisję Europejską 15 grudnia 2021 r. projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942¹⁴.

Minister Aktywów Państwowych prawidłowo i terminowo realizował zadania przewidziane w ustawie z 11 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁵ w procesie udzielania koncesji na eksploatację kopalin energetycznych.

¹⁰ Przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 22/2021 z 2 lutego 2021 r. Dalej: *PEP2040*.

¹¹ Przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 39/2022 z 1 marca 2022 r. Dalej: *Polityka Surowcowa*.

¹² Przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r.

¹³ Dalej: MKiŚ.

¹⁴ COM(2021) 805 final/2, 2021/0423(COD) - wniosek, Bruksela 14.3.2022 r. Dalej: *projekt rozporządzenia metanowego*.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm. Dalej: *Pgg*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Programowanie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych surowców energetycznych w strategiach rządowych

Minister Aktywów Państwowych uczestniczył w procesie programowania polityki rządu w projekcie *Polityki Surowcowej* w zakresie zabezpieczenia złóż kopalin energetycznych na etapie prowadzonych konsultacji związanych z przygotowaniem dokumentu. Wśród zgłoszonych uwag, w lutym 2019 r.¹⁷ ówczesne Ministerstwo Energii przedstawiło Stałemu Komitetowi Rady Ministrów uwagi do przedstawionego projektu *Polityki Surowcowej* wskazując m.in. na zbyt ogólne sformułowania występujące w projekcie w odniesieniu do przyporządkowania zadań w zakresie poszczególnych filarów do określonych podmiotów. Podrozdział dotyczący współpracy międzynarodowej określał jedynie zadania, ogólnie przyporządkowując je poszczególnym ministerstwom. Wymieniono także, że wskazany trend spadkowy w wykorzystaniu węgla kamiennego, w świetle ostatnich raportów, nie jest prawidłowym wnioskiem. Zgodnie z bilansem podstawowych nośników energii, w ostatnich pięciu latach trend ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie.

Wskazano też na niespójność z *Programem dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce* wskazując, że eksploatowane złoża ulegają wyczerpaniu. Stąd, mogąca być skutkiem wprowadzanej polityki klimatycznej Unii Europejskiej, potencjalna rezygnacja z budowy nowych kopalń węgla brunatnego w Polsce (np. Złoczew, Ościslów, Gubin) może skutkować załamaniem się jego wydobycia, a tym samym zużycia, w latach 2030-2035, oraz całkowitym zaprzestaniem jego wydobycia i użytkowania przed rokiem 2050. Wskazano ponadto, że bez budowy nowych kompleksów, w latach 2040-2045 nastąpi w Polsce całkowity zanik mocy wytwórczych opartych na węglu brunatnym i praktyczna likwidacja rentownej branży węgla brunatnego wraz z rzeszą wyspecjalizowanych kooperantów pracujących na jej rzecz. Byłoby to całkowicie nieracjonalne w świetle osiągnięć branży i potencjału rozwojowego w postaci ogromnych złóż tego paliwa zapewniających jednocześnie bezpieczeństwo energetyczne i niskie koszty wytwarzania energii elektrycznej. Część zasobów, nie będących nawet dotychczas udokumentowanymi złożami, może posłużyć do rozwoju technologii podziemnego mikrobiologicznego zgazowania węgla z produkcją metanu, wodoru i kwasów huminowych itp., co zdecydowanie poszerzy bazę zasobową surowców energetycznych, chemicznych i nawozów rolniczych (programy wdrożeniowe np. dotyczące nowych technologii geologicznych). Na poziomie prognoz występowały rozbieżności pomiędzy *Programem dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce* i *PEP2040* z uwagi na to, że prognozy bilansu energetycznego wskazane w *PEP2040* z 2021 r. nie były dostępne na etapie tworzenia *Programu*. Pomimo krótkiego upływu czasu od 2018 r. prognozy te stały się częściowo nieaktualne w związku ze zmieniającymi się realiami geopolitycznymi m.in. związanymi z wojną na Ukrainie oraz unijnymi dążeniami do uzyskania neutralności klimatycznej.

¹⁶ 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.

¹⁷ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 8 lutego 2019 r. znak: DGA.I.022.6.2019 IK: 319675.

W sierpniu 2021 r. Ministerstwo zgłosiło kolejne uwagi do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia *Polityki Surowcowej*. W odpowiedzi na zgłoszone uwagi, Główny Geolog Kraju będący Pełnomocnikiem Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa dokonał modyfikacji projektu dokumentu zgodnie z przedstawionymi propozycjami MAP, w tym m.in. uwzględnił uwagę w zakresie określania historycznego zapotrzebowania na surowiec poprzez jego zużycie pozorne, który może prowadzić do przekłamań, szczególnie w przypadku dużych zapasów surowca. Wskazano też na potrzebę aktualizacji tych danych o zużycie w latach 2019-2020. Ponadto dokonano uwzględnienia uwagi w zakresie brakujących w projekcie rozwiązań dotyczących ochrony obszarów tzw. złóż perspektywicznych poprzez jak najszybsze, choćby wstępne udokumentowanie tych złóż przez służby geologiczne.

Minister uczestniczył również w procesie programowania polityki rządu w projekcie *PEP2040* w zakresie zabezpieczenia złóż kopalin energetycznych na etapie prowadzonych konsultacji związanych z przygotowaniem dokumentu, zgłaszając we wrześniu 2020 r. blisko 90 uwag.

W ramach prac nad aktualizacją *PEP2040*, MAP przekazał w dniu z 21 czerwca 2022 r. Ministerstwu Klimatu i Środowiska¹⁸ informacje na temat inwestycji realizowanych i planowanych.

Dodatkowo w piśmie z 18 stycznia 2023 r. Ministerstwo przekazało MKiŚ zestawienie aktualnych i projektowanych celów sektorowych, strategii i regulacji, które mają wpływ na sektor energetyczny i transformację energetyczną. W lutym 2023 r. MAP, w odpowiedzi na prośbę MKiŚ, przekazało prognozę średniej ceny sprzedaży węgla kamiennego w horyzoncie czasowym do 2040 r. dla Polskiej Grupy Górniczej SA¹⁹, Tauronu Wydobywanie SA²⁰ i Węglorksu Kraj SA wskazując, że w związku z trwającymi pracami nad aktualizacją wniosku notyfikacyjnego, ceny sprzedaży węgla kamiennego dla wyżej wymienionych spółek objętych nowym systemem wsparcia zostały zaktualizowane.

Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa nie zlecał Ministrowi wykonania zadań związanych z realizacją Polityki Surowcowej²¹.

(akta kontroli str. 10, 40-43, 325, CD1 pliki 101-122, 236)

1.2. Realizacja strategii i programów rządowych w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi

1.2.1. Realizacja przez Ministra zadań wyznaczonych w *PEP2040* i współdziałanie w realizacji *Polityki Surowcowej*

W ramach zadań wynikających z *PEP2040* Ministrowi Aktywów Państwowych przypisano współodpowiedzialność za realizację **celu szczegółowego 1: *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych***, z terminem realizacji do końca 2040 r., w tym realizację:

działania 1.1: *Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny poprzez:*

- *zapewnienie rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego;*
- *ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż;*
- *racjonalną dystrybucję surowca;*

¹⁸ Dalej: MKiŚ.

¹⁹ Dalej: PGG SA.

²⁰ Na podstawie zmieniającej statut uchwały uprawnionego organu Spółki, wpisanej przez Sąd Rejestrowy z dniem 2 stycznia 2024 r. do Krajowego Rejestru Sądowego, uległa zmianie firma Spółki TAURON Wydobywanie SA. Dotychczasowa nazwa została zastąpiona brzmieniem Południowy Koncern Węglowy Spółka Akcyjna.

²¹ Pismo Dyrektora DKA z 7 września 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023, IK: 872782.

- zagospodarowanie ubocznych produktów wydobywania;
- poszukiwanie innowacji w wydobywaniu i wykorzystaniu surowca.

W zakresie:

- **zapewnienia rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego** - 28 maja 2021 r. podpisana została *Umowa Społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego*²², a 4 marca 2022 r. złożono wniosek notyfikacyjny w Komisji Europejskiej²³ dotyczący programu pn. *System wsparcia dla górnictwa węgla kamiennego*. W maju 2023 r. złożono aktualizację wniosku notyfikacyjnego. Ostatnie spotkanie²⁴ z KE w sprawie wniosku notyfikacyjnego odbyło się na prośbę MAP 19 czerwca 2023 r. w Brukseli. KE nie wydała dotychczas decyzji w przedmiotowej sprawie. W dniu 9 października 2023 r. Ministerstwo za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁵ wystosowało do KE pismo²⁶, w którym zwróciło uwagę na deklaracje złożone przez przedstawicieli Komisji Europejskiej na spotkaniu w czerwcu 2023 r., że do końca lipca 2023 r. zwrócą się z zestawem pytań odnośnie aktualizacji programu pomocowego. KE nie odniosła się²⁷ do przedłożonego dokumentu. Notyfikacja pomocy publicznej jest procesem, który trwa do momentu, aż KE nie uzna, że posiada wszystkie niezbędne informacje i wyjaśnienia, które umożliwiają jej wydanie decyzji.

Umowa Społeczna doprecyzowywała zasady stopniowego zamykania i likwidacji sektora wydobywania, w tym kwestie zatrudnienia i osłon socjalnych dla górników, określiła zasady systemu i instrumentów wsparcia niezbędnych dla stopniowego odchodzenia od węgla i doprecyzowała określone kwestie dotyczące transformacji energetycznej. Poszczególne postulaty *Umowy Społecznej* realizowane były przez właściwe resorty, natomiast MAP realizował jej postanowienia poprzez prace nad systemem wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego opracowując i przekazując do Komisji Europejskiej wniosek notyfikacyjny w tym zakresie, o którym mowa powyżej, przy opisie realizacji działania 1.1. Kluczowym elementem *Umowy Społecznej* był pakiet osłon socjalnych dla pracowników z likwidowanych kopalń zawierający urlop górniczy, urlop przeróbkarski, jednorazową odprawę i system alokacji. Zgodnie z *Umową Społeczną* i wnioskiem notyfikacyjnym likwidacja sektora węglowego ma być rozłożona w czasie, przy zachowaniu jego rentowności w celu uniknięcia negatywnych skutków społecznych i gospodarczych nagłego zakończenia wydobywania węgla w kraju oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Dyrektor DKA wyjaśnił²⁸, że porównanie planowanego wydobywania węgla w poszczególnych latach z aktualizacji wniosku notyfikacyjnego z zapotrzebowaniem energetyki, według prekonsultacji aktualizacji *PEP2040*, nie jest możliwe, gdyż wydobywanie w aktualizacji wniosku notyfikacyjnego podane jest dla każdego roku i dotyczy trzech spółek objętych wsparciem, a zapotrzebowanie na węgiel uwzględnia elektrownie i elektrociepłownie, nie obejmując pozostałych odbiorców węgla, i jest określone w perspektywach 5-letnich. Zgodnie z *Umową Społeczną* eksploatacja węgla ma być stopniowo redukowana, aż do ostatecznego jej zakończenia w 2049 r. Wydobywanie węgla kamiennego w latach 2022-2049 dotyczące trzech spółek objętych systemem wsparcia, tj. PGG SA, Tauron Wydobywanie SA i Węglkoksa Kraj SA ma wynieść w latach 2022-2049 (netto, w mln ton): 28,57 - 2022 r.; 29,47 - 2023 r.; 28,34 - 2024 r.; 27,99 - 2025 r.; 26,59 - 2026 r.; 26,01 - 2027 r.; 25,28 - 2028 r.; 23,84 - 2029 r.; 22,81 - 2030 r.; 22,07 - 2031 r.; 21,38 - 2032 r.; 20,89 -

²² Dalej: *Umowa Społeczna*.

²³ Dalej także: KE lub Komisja.

²⁴ Według stanu na czas trwania kontroli, tj. 27 listopada 2023 r.

²⁵ Dalej: UOKiK.

²⁶ Pismo MAP – UOKiK z 3 października 2023 r. znak: DGA.III.4170.1.2022 oraz pismo UOKiK – KE z 9 października 2023 r. znak: DMP-3.550.3.2021.

²⁷ Według stanu na czas trwania kontroli, tj. 27 listopada 2023 r.

²⁸ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

2033 r.; 19,93 – 2034 r.; 18,13 – 2035 r.; 16,98 – 2036 r.; 16,33 – 2037 r.; 14,88 – 2038 r.; 13,98 – 2039 r.; 12,98 – 2040 r.; 10,68 w 2041 r.; 9,43 – 2042 r.; 9,01 – 2043 r.; 8,08 – 2044 r.; 7,68 – 2045 r.; 7,38 – 2046 r.; 6,28 – 2047 r.; 5,90 – 2048 r.; 4,55 – 2049 r.²⁹

Natomiast prognozy zużycia węgla kamiennego w sektorze elektroenergetycznym przewidują zużycie (w mln ton): 39,9 – 2022 r.; 28,1 – 2025 r.; 21,2 – 2030 r.; 13,8 – 2035 r.; 10,0 – 2040 r.³⁰

Uwzględniony został też potencjalny popyt na węgiel ze strony programu tzw. Czystych Technologii Węglowych³¹. CTW miał umożliwiać wykorzystanie węgla np. w niskoemisyjnej energetyce, ciepłownictwie i przemyśle chemicznym. Dotyczyło to technologii opartych na węglu, a jednocześnie zero- albo niskoemisyjnych. Doradca techniczny Ministerstwa - Główny Instytut Górnictwa, zweryfikował potencjał zapotrzebowania na węgiel energetyczny ze strony CTW. Wydobycie węgla miało być stopniowo redukowane, aż do ostatecznego jego zakończenia w 2049 r. Harmonogram zakończenia eksploatacji węgla kamiennego w poszczególnych jednostkach produkcyjnych do końca 2049 r., według aktualizacji wniosku notyfikacyjnego przedstawia się w latach 2022-2049 następująco: 2022 r. KWK Wujek, 2025 r. KWK Ruda Ruch Bielszowice, 2028 r. KWK Bolesław Śmiały, 2029 r. KWK Sośnica, 2034 r. KWK Ruda Ruch Halemba, 2035 r. KWK Piast-Ziemowit Ruch Piast, 2037 r. KWK Piast-Ziemowit Ruch Ziemowit, 2039 r. KWK Murcki-Staszic, 2040 r. KWK Bobrek-Piekary i KWK Brzeszcze, 2041 r. KWK Mysłowice-Wesoła, 2043 r. ROW Ruch Rydułtowy, 2046 r. ROW Ruch Marcel, 2049 r. ROW Ruch Chwałowice i Ruch Jankowice, 2049 r. KWK Janina i KWK Sobieski.

Zasoby operatywne³² wyżej wymienionych kopalń wyniosły 1 346,5 mln ton. Biorąc pod uwagę, że kopalnie te do 2049 r. mają zaplanowane wydobycie na poziomie 484,18 mln ton oraz przedstawiony harmonogram ich zamykania, w przedmiotowych złożach pozostanie około 862 mln ton zasobów operacyjnych. Zasoby te mogłyby być przedmiotem dalszej eksploatacji w sytuacji, gdyby krajowe wydobycie węgla nie było zobligowane do wygaszania, w związku z zachodzącymi procesami transformacji energetycznej.

Dyrektor DKA wyjaśnił³³, że zakładane jest możliwie najwyższe sczerpanie zasobów poszczególnych złóż, jednakże biorąc pod uwagę harmonogram wynegocjowany ze stroną społeczną zamykania kopalń i znaczną wielkość zasobów złóż węgla kamiennego w Polsce, w poszczególnych złożach pozostaną niewyeksplloatowane zasoby.

Zgodnie z postanowieniami *Umowy Społecznej*, strona społeczna przygotowała projekt ustawy o Funduszu Transformacji Śląska wraz z uzasadnieniem, którego celem było skoordynowanie transformacji terenów pogórnictwa, przemysłowych i poprzemysłowych z transformacją województwa śląskiego. Efektem tego była *ustawa z 13 stycznia 2023 r. o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółce Akcyjnej*³⁴.

Kwestie związane z ochroną zasobów pozostawionych w złożu po zakończeniu eksploatacji są przedmiotem odpowiednich regulacji prawnych. W przypadku złóż węgla kamiennego muszą one zostać omówione w projekcie zagospodarowania złoża, który

²⁹ Zgodnie z pismem z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449, dane w oparciu o programy operacyjne kopalń.

³⁰ Prognozy zużycia węgla kamiennego w sektorze elektroenergetycznym do 2040 r. (PEP 2040 - prekonsultacje aktualizacji). Opublikowane na stronie: <https://www.gov.pl/web/klimat/prekonsultacje-w-zkresie-aktualizacji-dokumento-wstrategicznych-kpeikpep2040>.

³¹ Dalej: CTW.

³² Zasoby operatywne są to zasoby przemysłowe pomniejszone o straty ponoszone podczas eksploatacji.

³³ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

³⁴ Dz.U. poz. 203.

jest dołączany do wniosku o udzielenie/zmianę koncesji. Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r.*³⁵ w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż projekty zagospodarowania złóż sporządzane w granicach projektowanego obszaru górniczego powinny określać optymalny wariant racjonalnego wykorzystania zasobów złoża, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopalin głównej i kopalin towarzyszących, z uwzględnieniem przewidywanego sposobu likwidacji zakładów górniczych, ochrony zasobów pozostawionych w złożu po zakończeniu eksploatacji oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej (§1 ust. 1) lit. c ww. rozporządzenia).

Sekretarz Stanu w MAP wyjaśnił³⁶, że aktualnie nie ma przesłanek, które wskazywałyby na prawdopodobieństwo zaistnienia scenariusza, w którym po zamknięciu kopalń węgla kamiennego dojdzie do sytuacji, w której konieczne okaże się ponowne uruchomienie wydobywania tego surowca obecnie stosowanymi systemami eksploatacji. W przypadku zaistnienia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu energetycznemu państwa, brak jest ograniczeń techniczno-organizacyjnych do ponownego rozpoczęcia wydobywania i wykorzystywania zasobów pozostawionych w złożu, przy czym oznaczałoby to rezygnację z prowadzonej polityki (realizacji jej celów) oraz wymagałoby przeprowadzenia szczegółowej analizy prawnej m.in. w kontekście konieczności uzyskania odpowiednich zgód Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 22-29, 87-101, 253-264, 289-321, 397-400, CD1 pliki 89-92, CD6 pliki 1-10)

• **ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalnej gospodarki złóż** – rola ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin polegała przede wszystkim na uzgadnianiu projektów rozstrzygnięć w sprawach prowadzonych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska dotyczących udzielania, zmian i przekształcania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Efektem tych działań były wydawane postanowienia w sprawie uzgodnienia przedkładanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska projektów rozstrzygnięcia.

Z uwagi na napływające do Ministerstwa Aktywów Państwowych informacje o trudnościach napotykanym przez spółki wydobywcze sektora górnictwa węgla kamiennego w toku procedury zmierzającej do uzyskania decyzji środowiskowej, stanowiącej załącznik do wniosków koncesyjnych, MAP podjął inicjatywę opracowania wytycznych w zakresie przygotowywania raportów o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięć polegających na wydobywaniu węgla kamiennego i metanu jako kopalin towarzyszących. W związku z powyższym zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska i Ministerstwa Infrastruktury o zajęcie stanowiska w tej sprawie³⁷. Przygotowanie takich wytycznych wynikało z konieczności doprecyzowania wymogów dotyczących treści raportów o oddziaływaniu na środowisko³⁸. Wdrożenie wytycznych do stosowania zmierzało do ujednolicenia zasad opracowywania raportów OOS i przyspieszenia procedury uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w świetle aktualnych wymagań, a co za tym idzie również koncesji.

Ministerstwo uczestniczyło też w projekcie *Gospostrateg*³⁹, którego celem była identyfikacja zapotrzebowania na węgiel kamienny z wykorzystaniem systemów modelowania miksu gospodarczego w powiązaniu z opracowaniem innowacyjnej koncepcji

³⁵ Dz.U. poz. 511.

³⁶ Pismo Sekretarza Stanu w MAP Roberta Kropiwnickiego z 1 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 915412.

³⁷ Pismo MAP do MKiŚ i MI z 16 sierpnia 2023 r. IK: 804883.

³⁸ Dalej: Raporty OOS.

³⁹ Projekt dofinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, realizowany w ramach Strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych – Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków.

gospodarki zasobami złóż węgla i ciągłej inwentaryzacji zwałów i hałd z wykorzystaniem technologii bezzałogowych statków powietrznych. Założenia projektu przewidywały, że jego rezultatami będą m.in. pilotaż rozwiązań dotyczących koncepcji gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego dla wybranych kopalń węgla kamiennego, opracowanie cyfrowych modeli złóż aktualnie eksploatowanych i perspektywicznych poszczególnych kopalń, dostarczenie branży wydobywczej i właścicielowi tj. Skarbowi Państwa narzędzi pozwalających zweryfikować potencjał zasobowy złóż węgla kamiennego oraz opracować propozycje zmian w przepisach prawnych dotyczących wymagań jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż;

(akta kontroli str. 22-29, 93-94, CD1 pliki 89-92, 242)

• **racjonalnej dystrybucji surowca** - zgodnie z zapisami *PEP2040* racjonalna dystrybucja surowca rozumiana jest również jako wykorzystanie węgla w możliwie najmniejszej odległości od miejsca wydobycia.

Dyrektor DKA wyjaśnił⁴⁰, że węgiel brunatny wydobywany w KWB Bełchatów spalany był w Elektrowni Bełchatów, a węgiel wydobywany w KWB Turów trafiał do Elektrowni Turów. W przypadku węgla kamiennego przykładem racjonalnej dystrybucji była Elektrownia Jaworzno położona w sąsiedztwie złóż eksploatowanych przez spółkę Tauron Wydobycie SA.

Ponadto, w związku z sytuacją kryzysową w sezonie grzewczym 2022-2023 Ministerstwo podjęło na skutek obserwacji rynku i podaży surowca, działanie o charakterze interwencyjnym realizując we współpracy ze spółkami Skarbu Państwa i samorządami dystrybucję węgla wśród mieszkańców gmin biorąc pod uwagę m.in. miejsce wydobycia opału, kierunki dostaw do kraju (np. przez porty), posiadane centra dystrybucyjne (magazyny) i dostępną infrastrukturę (linie kolejowe) w celu możliwie sprawnej dystrybucji, bez przewożenia surowca przez cały kraj. Istotne było równomierne rozprowadzenie węgla po całym kraju, a nie jedynie do miejsc położonych blisko źródeł węgla, tj. kopalni i portów. Działanie było prowadzone w związku z realizacją przepisów ustawy z 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych⁴¹.

(akta kontroli str. 22-29, 95-96, CD1 pliki 89-92)

• **zagospodarowania ubocznych produktów wydobycia oraz poszukiwania innowacji w wydobyciu i wykorzystaniu surowca** - Ministerstwo Aktywów Państwowych w ramach nadzoru nad przedsiębiorstwami górnictwymi podejmowało aktywności związane m.in. z maksymalizacją zagospodarowania metanu przy wykorzystaniu systemu odmetanowania kopalń i realizacją projektów związanych z utylizacją lub zagospodarowaniem metanu z powietrza wentylacyjnego m.in. w ramach:

- programu Redukcji Emisji Metanu zakładającego zwiększenie efektywności odmetanowania do 50% i wykorzystywania ujmowanego metanu do 95%. Program realizowany był w JSW SA i dotyczył gospodarczego wykorzystania metanu w zakładach spółki. Pozyskany ze zrobów poeksploatacyjnych metan wykorzystany zostanie do produkcji energii elektrycznej w silnikach gazowych połączonych z generatorami prądu.
- projektu *MASTERMINE*⁴².

⁴⁰ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

⁴¹ Dz.U. poz. 2236 ze zm.

⁴² Międzynarodowy program MASTERMINE, który z końcem 2022 r. wszedł w fazę projektowania. Projekt realizowany był w ramach Horyzontu Europa – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2021-2027) o zasięgu ogólnouniwersyteckiego. Celem projektu było stworzenie rozwiązań technologicznych i metodologicznych dla zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju przemysłu górnictwa. W projekt zaangażowane było konsorcjum złożone z 22 jednostek, w tym dwie z Polski: Główny Instytut Górnictwa i JSW SA.

W połowie 2023 r. MAP z MKiŚ rozpoczęło prace nad przygotowaniem *Programu systemu zachęt do redukcji emisji metanu* w celu zachęcenia przedsiębiorstw górniczych prowadzących kopalnie metanowe do podejmowania działań skutkujących zwiększeniem wykorzystania metanu i tym samym redukcją emisji tego gazu do atmosfery. Celem głównym było ograniczenie emisji metanu do atmosfery o 30% do 2035 r. w porównaniu do roku 2022. Miało to zbliżyć Polskę do osiągnięcia założeń pakietu *Fit for 55*, tj. zmniejszenia w Unii Europejskiej do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 55% względem 1990 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., a także realizację kierunków *Zielonego Ładu*. W założeniu *Program* powinien zostać uruchomiony jak najszybciej, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Europejskiej w kwestii wysokości intensywności dotacji w 2024 r. W ramach *Programu* umożliwiające zostało wnioskowanie o środki finansowe (dofinansowanie w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych), które zostaną wykorzystane do realizacji inwestycji oraz inicjowanie prac badawczych w celu opracowania lub usprawnienia technologii ograniczania emisji metanu i zwiększenia stopnia jego wykorzystania dostosowanej do specyficznych potrzeb beneficjenta.

(akta kontroli str. 17, 21-29, CD1 plik 92)

działania 1.3: Zapewnienie wsparcia transformacji regionów węglowych, w tym opracowanie w 2021 r. planu restrukturyzacji górnictwa oraz Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji z wykorzystaniem środków unijnych - za przygotowanie i wdrożenie Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji odpowiedzialny był Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, natomiast marszałkowie województw opracowali Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji. Wyrazem udziału Ministerstwa Aktywów Państwowych w realizacji powyższych działań, wspierających transformację regionów górniczych i restrukturyzację sektora górnictwa węgla kamiennego, było wynegocjowanie i podpisanie w 2021 r. *Umowy Społecznej*. W styczniu 2022 r. Minister dokonał zmiany *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, dostosowując go do postanowień *Umowy Społecznej* i zapisów zawartych w *PEP2040*. Celem głównym *Programu* stała się sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego.

(akta kontroli str. 22-29, 51-52, CD1 plik 92, 150-153)

W ramach zadań wynikających z *PEP2040* Ministrowi Aktywów Państwowych przypisano ponadto współodpowiedzialność za realizację **celu szczegółowego 4: Rozwój rynków energii**, z terminem realizacji w 2021 r., w tym realizację:

działania 4C.1 Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej, w skład którego wchodziły:

- koncentracja spółek rafineryjnych na produkcji i obrocie paliwami ciekłymi,
- objęcie przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych,
- budowa nowych kawern magazynowych na węglowodory oraz gospodarka solankowa koordynowana przez OSPg.

Działanie 4C.1 zostało przeniesione do *PEP2040* z *Programu działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym*, stanowiącego element dokumentu *Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym*⁴³. Pomimo upływu terminu realizacji zadanie nie zostało dotychczas zrealizowane przez Ministra Aktywów Państwowych.

⁴³ Polityka została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 28 listopada 2017 r.

Zagadnienie realizacji tego działania było przedmiotem kontroli NIK w zakresie bezpieczeństwa paliwowego. Wyniki kontroli zostały ujęte w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr P/22/013 *Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym*.

Dyrektor DKA wyjaśnił⁴⁴, że w okresie od przyjęcia *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym* do obecnej chwili, sytuacja w sektorze paliwowo-energetycznym uległa gruntownym zmianom wpływającym na warunki makroekonomiczne oddziałujące na całą polską gospodarkę. W celu wprowadzenia zmian w *PEP2040* konieczna jest w pierwszej kolejności zmiana *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym*. Organem właściwym do przeprowadzenia zmian *Polityki* jest Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, który był inicjatorem jej opracowania i pełnił wiodącą rolę przy tworzeniu tego dokumentu.

W dniu 28 października 2022 r. Minister wystąpił do Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej zwracając uwagę na konieczność weryfikacji i dostosowania *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym* do obecnych uwarunkowań gospodarczo-politycznych. Pełnomocnik w piśmie z 17 maja 2023 r. poinformował o podjęciu prac analitycznych dotyczących rewizji *Polityki* i zwrócił się do Ministra, jako podmiotu uprawnionego do wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa w spółce ORLEN, o wystąpienie do tej spółki w sprawie przedstawienia stanowiska wskazującego działania ujęte w *Polityce*, których dalsza realizacja jest możliwa i zasadna oraz tych, których kontynuowanie nie jest możliwe w obliczu nowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. W odpowiedzi z 5 lipca 2023 r. Minister przekazał stanowisko ORLENU uwzględniające szersze, niż wynikało to z *Polityki*, obszary działalności przejętych Grup Kapitałowych LOTOS i PGNiG uwzględniające m.in. magazyny gazu oraz planowane w *Polityce* inwestycje infrastrukturalne. W dniu 3 października 2023 r. Minister ponownie wystąpił do Pełnomocnika z pytaniem o aktualny stan prac nad rewizją *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym*. Dotychczas nie wpłynęła do Ministerstwa odpowiedź w tej sprawie⁴⁵.

(akta kontroli str. 52-53, 87-88, CD1 pliki 92, 235)

1.2.2. Monitorowanie działań wyznaczonych w *PEP2040* spółkom węglowym

Minister pismem z 24 marca 2022 r., w związku z realizacją zadań określonych w *PEP2040*, zwrócił się do nadzorowanych spółek Skarbu Państwa z sektora górnictwa węgla kamiennego⁴⁶ o przekazanie informacji dotyczącej podjętych działań m.in. w zakresie realizacji celu szczegółowego 1: *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych*. W odpowiedzi Minister pozyskał następujące informacje:

- PGG SA

- w zakresie zapewnienia rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego:

Nabycie przedsiębiorstw Kompanii Węglowej SA i Katowickiego Holdingu Węglowego SA oraz pozyskanie w związku z tym dokapitalizowania pozwoliło PGG SA w latach 2016-2019 na odzyskanie płynności finansowej. Pozyskany wkład pieniężny wykorzystany został na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych w aktywa nabyte od Kompanii Węglowej SA i od Katowickiego Holdingu Węglowego SA.

⁴⁴ Pismo Dyrektora DKA z 13 października 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 884394.

⁴⁵ Według stanu na dzień 27 listopada 2023 r.

⁴⁶ JSW SA, Tauron Wydobycie SA, PGG SA, Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA, Węglkoks Kraj SA i LW Bogdanka SA.

PGG SA w 2019 r. poprawiała wskaźniki płynnościowe. Rezultatem działań Spółki był spadek niedoboru kapitału obrotowego, co było efektem zwiększenia kapitałów stałych i własnych oraz zmiany struktury finansowania obcego w dużej mierze na długo-terminowe dzięki emisji obligacji. Z końcem 2019 r. Spółkę dotknęły już spadające na rynkach światowych ceny węgla energetycznego. Mimo, iż sprzedaż Spółki oparta była o umowy wieloletnie, wystąpiła presja odbiorców na renegotiację cen oraz w efekcie możliwe wypowiedzanie umów. Z uwagi na nieodbieranie zakontraktowanego węgla zapasy surowca rosły, a w konsekwencji nastąpiło pogorszenie wskaźników płynnościowych Spółki. Pandemia koronawirusa COVID-19 spowodowała spowolnienie gospodarcze i pogłębiła jeszcze spadek popytu na węgle energetyczne. Spółka ograniczyła produkcję z uwagi na konieczność czasowego unieruchomienia niektórych zakładów wydobywczych. Płynność finansowa Spółki uległa pogorszeniu wobec czego Spółka m.in. skorzystała z rozwiązań w ramach Tarczy Antykrzysowej przygotowanej przez rząd RP, wystąpiła do banków o przyznanie finansowania z gwarancją BGK do kwoty [...] ⁴⁷, wystąpiła do [...] o zmianę warunków kredytu LKW (zawieszenie redukcji limitu), wstrzymano przyjęcia nowych pracowników od 2020 r., podjęła szereg renegotiacji umów z [...] kluczowymi dostawcami zarówno co do ceny, jak i terminu realizacji umów, w odniesieniu do pierwotnych założeń budżetowych na 2020 r. z listopada 2019 r. nastąpiła redukcja nakładów CAPEX i OPEX.

- w zakresie ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalnej gospodarki złóż:

PGG SA posiadało udokumentowane 23 złoża węgla kamiennego, w granicach obszarów górniczych siedmiu kopalń. Mając na uwadze upływające terminy obowiązywania koncesji dla złóż w latach 2019-2021, Spółka wystąpiła z wnioskami o zmianę koncesji na wydobywanie węgla kamiennego (i metanu jako kopalin towarzyszącej) w zakresie wydłużenia terminu ich obowiązywania. Wszystkie wnioskowane koncesje zostały wydłużone decyzjami odpowiedniego organu koncesyjnego. Dotyczyło to kopalń: Ruda (złoże Zabrze-Bielszowice, Halemba, Halemba II, Śmiłowice, Pokój), Piast-Ziemowit (złoże Piast, Ziemowit, Imielin Południe), ROW (złoże Jankowice, Chwałowice 1, Marcel 1, Rydułtowy 1), Sośnica (złoże Sośnica), Bolesław Śmiały (złoże Bolesław Śmiały i Łaziska), Murcki-Staszic (złoże Murcki, Staszic, Wieczorek), Mysłowice-Wesoła (złoże Wesoła) i Wujek (złoże Wujek – część Stara Ligota).

Spółka realizowała długofalowe inwestycje związane z udostępnieniem nowych złóż węgla uruchomionych jeszcze przez Kompanię Węglową i Katowicki Holding Węglowy, jak i rozpoczętych już przez PGG, o różnym stopniu zaawansowania. Inwestycje obejmowały swoim zakresem udostępnienie i eksploatację zasobów o łącznym wolumenie [...] węgla, głównie energetycznego, ale też i koksującego. Przeprowadzono ponadto analizę, której poddano złoża zlokalizowane w otoczeniu kopalń PGG SA, z której wynikało, że możliwe do górniczego zagospodarowania są złoża „Imielin Północ” i „Za Rowem Bełckim”. W związku z powyższym podjęto działania zmierzające docelowo do pozyskania koncesji na wydobywanie kopalin z wyżej wymienionych złóż.

- w ramach racjonalnej dystrybucji surowca:

W 2017 r. PGG SA zwróciła się do wszystkich krajowych konsumentów miałow energetycznych (podmiotów z segmentu energetyki zawodowej, ciepłownictwa i

⁴⁷ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) w interesie przedsiębiorcy lub podmiotu, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich anonimizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”.

przemysłu) z ofertą zawarcia umów długoterminowych zapewniających regularne, wieloletnie dostawy węgla z kopalń PGG SA. Zdecydowana większość odpowiedziała pozytywnie na ofertę PGG SA. Zawarte umowy określały zapotrzebowanie ilościowe w długoterminowej perspektywie, jak również ścieżkę cenową, która stabilizuje ceny, uniezależniając je od dynamicznych zmian cen na rynkach światowych. W związku z sukcesywnym wdrażaniem programów ochrony powietrza i walki ze smogiem, PGG SA ograniczała sprzedaż miałów energetycznych do użytkowników eksploatujących kotły o mocy poniżej 1 MW.

W przypadku węgla opałowego (sortymenty grube i średnie), oferta skierowana była przede wszystkim do osób fizycznych. PGG SA realizowała sprzedaż tej grupy sortymentowej poprzez sieć Autoryzowanych Sprzedawców (na bazie zawartych umów), posiadających składy opałowe na terenie całego kraju. Umożliwiła też osobom fizycznym bezpośredni zakup na kopalniach. Rozwijana była też oferta sprzedaży konfekcjonowanych paliw kwalifikowanych poprzez sklep internetowy. Ponadto realizowane były dostawy węgla energetycznego w ramach bezpośrednich umów handlowych z przedsiębiorcami sektora rolnictwa, ogrodnictwa, drobnego przemysłu i rzemiosła.

PGG SA, będąc producentem węgla koksowego w typie 34 (semi-soft), posiadała umowy długoterminowe z [...]. Możliwości produkcyjne węgla koksowego kopalń PGG SA wynosiły około [...], co w całości zabezpieczało kontrakty zawarte z krajowymi producentami koksu.

- w zakresie zagospodarowania ubocznych produktów wydobywania:

PGG SA realizowała zadania mające na celu zmniejszenie negatywnych efektów jej działalności na środowisko. Wliczają się w to m.in.: planowanie eksploatacji złóż z uwzględnieniem uwarunkowań powierzchniowych, inwestycje w rozwiązania proekologiczne, bieżąca likwidacja szkód górniczych oraz działania profilaktyczne dla ograniczenia przyszłych szkód.

W stosunku do odpadów wydobywczych, których wytworzeniu nie udało się zapobiec PGG SA podejmowała działania mające na celu w jak największym stopniu poddanie ich odzyskowi w instalacjach do produkcji kruszyw lub poza instalacjami poprzez gospodarcze wykorzystanie. W różnych procesach odzysku i na dole kopalń PGG SA wykorzystywała około 99% wytwarzanych odpadów wydobywczych. Odpady, których nie udało się odzyskać, były unieszkodliwiane na Centralnym Składowisku Odpadów Górniczych w Knurowie.

Wytworzone przez kopalnie odpady wydobywcze i kruszywa wykorzystywane były do celów własnych przez PGG SA i firmy zewnętrzne m.in. do wypełniania i rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, budowy brył krajobrazowych i obiektów rekreacyjno-sportowych i widokowych, budowy nasypów kolejowych i drogowych, podbudowy dróg i autostrad (poniżej strefy przemarzania gruntu), produkcji kruszyw, produkcji cementu, wypełniania podziemnych wyrobisk górniczych i starych zrobów.

Spółka rozpoczęła realizację projektu MINERESCUE „Od odpadów pogórnich do wartościowych zasobów – nowa koncepcja gospodarki obiegu zamkniętego”, współfinansowanego ze środków Funduszu Badawczego Węgla i Stali Komisji Europejskiej. Celem projektu było przeprowadzenie badań w zakresie opracowania nowych sposobów zagospodarowania odpadów wydobywczych. Efektami ma być opracowanie katalogu odpadów wydobywczych dla PGG SA wraz ze wskazaniem innowacyjnych sposobów ich wykorzystania przy produkcji materiałów dla górnictwa i inżynierii lądowej.

W PGG SA wydzielający się metan ujmowany był za pośrednictwem [...] stacji odmetanowania zlokalizowanych na kopalniach: KWK ROW Ruch Jankowice, KWK ROW

Ruch Marcel, KWK ROW Ruch Rydułtowy, KWK Ruda Ruch Halemba, KWK Sośnica, KWK Murcki - Staszic, KWK Mysłowice-Wesoła, KWK Wujek Ruch Wujek [...]. Dzięki zainstalowanym jednostkom kogeneracyjnym o łącznej mocy około [...] i [...]. była wytwarzana łącznie energia elektryczna i ciepła. PGG SA posiada także kotły gazowe o łącznej mocy [...]. Ujęty gaz zagospodarowywany jako surowiec energetyczny i wykorzystywany był m.in. w wytwórczych jednostkach kogeneracyjnych produkujących energię elektryczną w kogeneracji z produkcją ciepła, w kotłach gazowych produkujących ciepło, w kotłach współpalających metan z węglem do produkcji ciepła, w stacjonarnym urządzeniu do produkcji sprężonego powietrza.

W 2021 r. ujęto [...] metanu, z czego zagospodarowano [...] (w przeliczeniu na 100% CH₄, w tym [...] zużyto we własnym zakresie a [...] sprzedano odbiorcom zewnętrznym). Z gazu metanowego we własnych jednostkach wytworzono łącznie [...] energii elektrycznej, [...] ciepła i wyprodukowano [...] sprężonego powietrza. Realizowana była też kolejna inwestycja z terminem zakończenia w III kwartale 2022 r. dotycząca budowy dalszych systemów kogeneracyjnych, przez co łączna moc jednostek kogeneracyjnych wzrośnie o kolejne [...] i [...].

- w zakresie poszukiwania innowacji w wydobywaniu i wykorzystaniu surowca:

W ramach realizacji założeń projektów wpisujących się w zadania Inteligentnej Kopalni Spółka prowadziła projekty w zakresie BIG DATA, kolekcji danych z systemów przemysłowych oraz prowadziła działania przyszłej analizy predykcyjnej wybranych procesów technologicznych. Przeprowadzono dialog techniczny w zakresie wdrożenia systemu automatyzacji procesów i diagnostyki w PGG SA w celu identyfikacji odpowiednich dla realiów kopalń rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i ekonomicznych co pozwoli wdrożyć jeden, spójny system sterowania urządzeniami i zarządzania oraz zintegrować systemy łączności telefonicznej i alarmowej z systemami bezpieczeństwa.

Działania w zakresie BIG DATA mają na celu pozyskiwanie informacji produkcyjnych, procesowych, dla oceny pracy maszyn, urządzeń, ciągów technologicznych, generowania raportów oraz wszelkiego rodzaju wskaźników techniczno-eksploatacyjnych oraz prowadzenia badań i analiz porównawczych.

Spółka kontynuowała rozbudowę systemu łączności bezprzewodowej pod ziemią, m.in. zakupiono 35 km infrastruktury technicznej w wybranych kopalniach, zaimplementowano system bezprzewodowej ewidencji osób w rejonach szczególnego zagrożenia. Do 2021 r. zaimplementowano nowatorski system pomiaru temperatury oparty na technologii światłowodowej dla 3 ścian na jednej z wybranych kopalń.

W celu minimalizowania zagrożeń związanych z metanowością kopalń PGG SA dokonuje się badań fluktuacji tego gazu podczas eksploatacji górniczej. W tym celu stworzony został autorski system czujników metanowych rozmieszczonych w formie matrycy. Dane z czujników mają posłużyć do stworzenia systemu modelowania przepływu metanu w wyrobiskach i zasilenia wypracowanego systemu informatycznego oceniającego stan zagrożenia metanowego.

PGG SA, w ramach realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego, uczestniczyła w 7 projektach badawczych, których łączne budżety wyniosły [...]. Projekty te dotyczyły działań w obszarach produkcyjnych, zmniejszenie emisyjności transportu podziemnego, technologii sekwestracji dwutlenku węgla, jak również wykorzystania metanu oraz kruszyw i odpadów powydobywczych.

- **Jastrzębska Spółka Węglowa SA⁴⁸:**

⁴⁸ Dalej: JSW SA. Spółka produkowała głównie węgiel koksowy typu hard, który w 2021 r. stanowił około 80% całej produkcji węgla kamiennego Spółki, natomiast udział węgla energetycznego w 2021 r. wyniósł około 20% ogólnej rocznej produkcji. Zgodnie z przyjętym dokumentem „Strategia Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA z uwzględnieniem Spółek Zależnych GK JSW na lata

- w ramach zapewnienia rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego:

Do jednych z bardziej kluczowych inicjatyw należało przekazanie 31 grudnia 2021 r., 914 pracowników pochodzących z Zakładów JSW SA do Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA wraz z OG Jastrzębie III (odejście pracowników na urlopy górnicze i jednorazowe odprawy pieniężne).

- w zakresie ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalnej gospodarki złóż:

JSW SA uczestniczyła w zmianach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin: Pszczyna i Jastrzębie-Zdrój oraz w zmianach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin: Gierałtowice, Czerwionka-Leszczyny oraz Mszana. Celem uczestnictwa w pracach było zabezpieczenie kontynuacji wydobywania węgla kamiennego, zgodnie z udzielonymi JSW SA koncesjami wydobywczymi.

W zakresie udokumentowanych złóż węgla kamiennego, objętych koncesjami wydobywczymi, w celu poprawy wykorzystania zasobów opracowano dodatki do projektów zagospodarowania złóż „Borynia” oraz „Bzie-Dębina 2-Zachód”. W celu zwiększenia potencjału wydobywczego JSW SA złożyła do organu koncesyjnego wnioski o udzielenie nowej koncesji na wydobywanie węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej ze złoża „Żory-Warszowice”.

W ramach racjonalnej gospodarki złożem wystąpiono z wnioskiem o zmianę koncesji nr 7/2009 na wydobywanie w zakresie zwiększenia powierzchni terenu górniczego dla złoża „Borynia”. Wszczęto działania formalno-prawne w celu możliwości kontynuacji wydobywania złóż „Knurów” i „Budryk”. Koncesje wydobywcze dla złóż „Budryk” i „Knurów” zostały wydane na zasadach uproszczonych, na podstawie Pgg i niektórych innych ustaw, tj. bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W celu efektywniejszego przemysłowego gospodarowania złożem „Knurów”, JSW SA opracowała i złożyła wniosek koncesyjny na rozpoznawanie węgla kamiennego do głębokości 1300 m. Zweryfikowano na stan 31 grudnia 2021 r. stan zasobów węgla kamiennego złóż, w oparciu o dokonane rozpoznanie otworami badawczymi i dołowymi wyrobiskami górniczymi. Zaktualizowana baza zasobowa jest podstawą prawidłowej rozcinki i eksploatacji.

- w zakresie racjonalnej dystrybucji surowca:

W związku z odnotowywanymi okresowymi brakami wagonowymi dla realizacji dostaw węgla koksowego (w tym: koksownie Grupy JSW) i energetycznego (energetyka zawodowa) w 2021 r. podjęto m.in. działania maksymalnego wykorzystania zdolności przewozowych przewoźnika z GK JSW – JSW Logistics sp. z o.o. i dywersyfikacji usługi transportu – zaangażowanie kilku przewoźników do realizacji dostaw do tego samego odbiorcy - szczególnie własne koksownie, np. JSW Logistics sp. z o.o., PKP CARGO SA, CD Cargo PL, realizacja dostaw węgla w oparciu o własną gestię transportową, jak i gestię odbiorcy (dywersyfikacja przewoźników).

- w zakresie zagospodarowania ubocznych produktów wydobywania:

W 2021 r. JSW SA realizowała założenia programu Gospodarcze Wykorzystanie Metanu (GWM) na podstawie umów zawartych w 2020 r. Jednocześnie w wyniku wykorzystania ujęwanego metanu do produkcji energii elektrycznej i ciepłej w układach wysokosprawnej kogeneracji w 2021 r. uzyskano zmniejszenie emisji metanu do atmosfery o około [...] (tj. ok. [...] więcej w porównaniu do 2020 r.). Natomiast produkcja

2022 – 2030” udział produkcji węgla energetycznego od 2026 r. będzie wynosił poniżej 10 % całkowitej produkcji węgla kamiennego w JSW SA.

energii elektrycznej z metanu wyniosła [...] (tj. ok. [...] więcej w porównaniu do 2020 r.).

JSW SA w 2021 roku, w ramach procesów odzysku na powierzchni wykorzystwała [...] wytworzonych przez siebie odpadów wydobywczych, z kolei pod ziemią zagospodarowała [...] tych odpadów. W przypadku wykorzystania odpadów na powierzchni, w ramach procesów odzysku w instalacji do produkcji kruszyw wykorzystano [...] odpadów, z czego w zakresie własnym wykorzystano do robót inżynierskich i likwidacji szkód górniczych [...] kruszyw, a sprzedano [...].

W ramach zadań dotyczących racjonalnego gospodarowania odpadami wydobywczymi przy produkcji kruszyw, w JSW SA w 2021 r. podjęto następujące działania:

- uzyskanie Krajowej Oceny Technicznej nr ITP.-KOT-2021/0041- wydanie 1, wydanej przez Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach, stwierdzającej pozytywną ocenę właściwości użytkowych wyrobu budowlanego o nazwie handlowej Kruszywo hydrotechniczne z łupka powęglowego,

- opracowano i przyjęto do stosowania „Regulamin wykorzystywania w zakresie własnym przez kopalnię JSW SA odpadów wydobywczych i kruszyw skalnych górniczych.

- w zakresie poszukiwania innowacji w wydobywaniu i wykorzystaniu surowca:

W ramach Umowy z JSW Innowacje SA (tzw. umowa BUS – Budżet Usług Stałych), JSW SA w 2021 r. finansowała prace dotyczące poprawy jakości węgla wsadowego (koksowego) w systemie ubijanym⁴⁹ produkcji koksu w projekcie o akronimie „Impro-Stamp”. Projekt ten uzyskał dofinansowanie NCBiR. Główne cele projektu Impro-Stamp to opracowanie i wdrożenie technologii, która umożliwi poprawę właściwości fizykomechanicznych wsadu oraz obniżenie zawartości wilgoci we wsadzie węglowym, co pozytywnie wpłynie na efektywność ekonomiczną⁵⁰ oraz środowiskową procesu produkcji koksu. Projekt zakłada, że zastosowanie odpowiedniego dodatku chemicznego poprawi wytrzymałość mechaniczną ubitych wsadów koksowniczych przy jednoczesnym zmniejszeniu w nich ilości wody. Planowane rezultaty to m.in. zmniejszenie zawartości wilgoci o 1%, co umożliwi zwiększenie ilości zużywanego węgla o około 9 tys. ton na rok⁵¹ oraz pozwoli na zwiększenie produkcji koksu o około 6 tys. ton/r; zwiększenie zdolności produkcyjnej baterii o 500 ton węgla na rok w wyniku ograniczenia destrukcji naboju węglowego; poprawa wskaźników technologicznych procesu koksowania; zmniejszenie wskaźników zużycia energii elektrycznej; zmniejszenie opłat z tytułu odprowadzania ścieków przemysłowych – zmniejszenie masy ścieków przyniesie oszczędności około 200 tys. zł/rok, pozytywny efekt środowiskowy – spadek emisji CO₂ o 2,3 kg CO₂ na tonę węgla, tj. około 2 200 ton CO₂ na rok dla koksowni Radlin; poprawa parametrów jakościowych koksu (CSR i CRI).

• Tauron Wydobycie SA

- w zakresie ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalnej gospodarki złóż:

W ramach racjonalnej gospodarki złóż TAURON Wydobycie SA prowadziła techniczno-organizacyjne działania związane z przysposobieniem strategicznych złóż do eksploatacji. Przedmiotowe działania miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego kraju w ustalonym - w ramach transformacji energetycznej - horyzoncie

⁴⁹ System ubijany pozwala zwiększyć gęstość wsadu węglowego, co w efekcie poprawia właściwości mechaniczne koksu, a tym samym pozwala zwiększyć udział w mieszance węglowej węgla o gorszych właściwościach.

⁵⁰ Znaczne obniżenie lub całkowita eliminacja strat produkcyjnych związanych z destrukcją wsadu, obniżenie jednostkowego zużycia ciepła wraz z wydłużeniem żywotności ceramiki baterii.

⁵¹ Dalej: ton/r.

czasowym. W ramach tych przedsięwzięć prowadzono dwa strategiczne (kluczowe) projekty inwestycyjne: budowa poziomu 800 m w ZG Janina i budowa szybu „Grzegorz” wraz z budową infrastruktury i wyrobiskami towarzyszącymi w ZG Sobieski

- w zakresie racjonalnej dystrybucji surowca:

Z uwagi na specyfikę powiązań kapitałowych TAURON Wydobycie SA posiadała ustaloną politykę dystrybucji surowca zorientowaną głównie na jednego kluczowego odbiorcę. Spółka funkcjonowała w ramach Grupy Kapitałowej TAURON, a jej rolą było zapewnienie dostaw paliwa węglowego dla podmiotów elektroenergetycznych zrzeszonych w Grupie. Tam kierowane było około 80% produkcji zakładów górniczych Spółki. Pozostałą część produkcji Spółka lokuje na rynku zewnętrznym, generalnie u autoryzowanych sprzedawców węgla. Spółka działała w oparciu o długofalowe kontrakty zawarte z odbiorcami węgla.

- w zakresie zagospodarowania ubocznych produktów wydobycia:

TAURON Wydobycie SA prowadziła wielokierunkowe działania związane z zagospodarowaniem ubocznych produktów wydobycia (UPW) mające na celu ograniczenie ich składowania na powierzchni terenu. W 2021 r. zrealizowano przedsięwzięcia: wyprodukowano i sprzedano kruszywa powstałe na bazie UPW w ilości [...], zagospodarowano odpady wydobywcze na dole kopalni w ramach prewencji przeciw pożarowej w ilości [...], przygotowano dokumentację i modyfikację technologii na ZG Brzeszcze do produkcji i sprzedaży kruszyw budowlanych.

- w zakresie poszukiwania inwestycji w wydobywaniu i wykorzystaniu surowca:

W ramach działań związanych z poszukiwaniem innowacji w wydobywaniu i wykorzystaniu surowca Spółka prowadziła proekologiczne działania ukierunkowane na obniżenie zawartości chlorków i siarczanów w produktach wytwarzanych w ZG Janina. W tym celu wybudowano instalację w kompleksie przeróbczym kopalni, która poprzez zastosowanie własnych zasobów wodnych (z ujęcia wody dołowej kopalni) w zraszczach zainstalowanych nad przesiewaczami odwadniającymi obniża zawartość ww. związków chemicznych. Wybudowana w 2021 roku instalacja – oprócz aspektów środowiskowych – znacząco wpływa na żywotność urządzeń technologicznych zakładów elektroenergetycznych (ograniczenie agresywnego działania chlorków i siarczanów).

Przekazane przez spółki informacje zostały uwzględnione w opracowaniu *Podsumowanie realizacji PEP2040 w 2021 r.* W kolejnych latach, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DKA⁵², m.in. ze względu na prowadzony monitoring realizacji *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, którego cele były zbieżne z celami PEP2040 w zakresie sektora górnictwa węgla kamiennego oraz prowadzone od 2022 r. prace nad aktualizacją PEP2040⁵³, nie identyfikowano konieczności występowania do spółek w celu przekazania przedmiotowych informacji.

Minister monitorując działania wyznaczone w PEP2040 spółkom węglowym w oparciu o *Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*⁵⁴ na podstawie art. 25 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁵⁵ co roku zawierał z Agencją Rozwoju Przemysłu SA⁵⁶ umowę dotacyjną na realizację zadań określonych w ustawie. W ramach zawartej umowy zlecał ARP SA m.in. zadania z zakresu monitorowania sprzedaży węgla przez producentów, z wyodrębnieniem ilości, parametrów jakościowych, ceny węgla i wyników ekonomiczno-finansowych oraz

⁵² Pismo Dyrektora DKA z 22 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

⁵³ www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r (dostęp na 18 października 2023 r.)

⁵⁴ Dalej: *Program węgla kamiennego*.

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz.1309.

⁵⁶ Dalej: ARP SA lub Agencja.

cen węgla kamiennego u producentów krajowych i cen węgla importowanego. Ponadto na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*⁵⁷ co roku zawierał z Agencją umowę na wykonanie badania statystycznego pn. *Górnictwo węgla kamiennego i brunatnego*. W ramach realizacji wyżej wymienionego badania opracowywany został Zeszyt pn. *Część 3 - Ceny zbytu i kierunki sprzedaży węgla kamiennego*. Opracowanie z października 2023 r. oparte zostało na informacjach z okresu styczeń-wrzesień 2023 r. W tym okresie największy udział w sprzedaży węgla ogółem miała PGG SA (43,7%), kolejno JSW SA (30,1%), LW Bogdanka SA (13,8%), Tauron Wydobycie SA (8,4%) Węglkoks Kraj SA (1,7%), natomiast spółki prywatne odnotowały sprzedaż ogółem w górnictwie w wysokości 2,4%.

Sprzedaż węgla kamiennego w kraju w okresie styczeń-wrzesień 2023 r. była niższa, niż w analogicznym okresie w 2022 r. o 17,9%. Spadek sprzedaży w kraju wynikał przede wszystkim z niższej sprzedaży węgla do sektora energetyki oraz do pozostałych odbiorców, koksowni, gospodarstw domowych, ciepłownictwa i przemysłu. Do największego odbiorcy - sektora produkcji energii elektrycznej (58,4% udziału rynku) sprzedaż spadła o 19,5%. Do drugiej największej grupy odbiorców, tj. koksowni (21,4% udziału w rynku) odnotowano spadek sprzedaży w wysokości 6,7%. Trzecią największą grupą odbiorców w analizowanej strukturze były ciepłownie niezawodowe i zawodowe, do której nastąpił również spadek sprzedaży o 17,7%. Kolejną grupę odbiorców stanowiły gospodarstwa domowe, których udział w strukturze sprzedaży wyniósł 6,2%, a sprzedaż spadła o 18,2%.

(akta kontroli str. 22, 28, 58-59, 74, 79-80, 197-220, CD1 pliki 82-92, 156-183, 244)

1.2.3. Realizacja przez spółki zadań wyznaczonych w PEP2040

W ramach zadań wynikających z PEP2040 spółkom węglowym przypisano współodpowiedzialność w ramach celu szczegółowego 1: *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych*, z terminem realizacji do końca 2040 r., za realizację:

działania 1.1: Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż.

W związku z przyjętym przez Radę Ministrów i realizowanym przez Ministerstwo oraz nadzorowane spółki Skarbu Państwa, *Programem dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, w 2022 r. w celu realizacji przedmiotowego działania 1.1. podjęte zostały następujące działania:

- **JSW SA** - Spółka podjęła działania w zakresie uzyskania, przedłużenia lub dostosowania koncesji do aktualnych przepisów prawa koncesji na wydobywanie węgla kamiennego złóż najbardziej efektywnych z punktu widzenia ich przemysłowego zagospodarowania, tj. Budryk⁵⁸, Knurów⁵⁹, Borynia⁶⁰, Bzie-Dębina 1-Zachód⁶¹, Żory-Warszowice⁶².

Dostosowanie do aktualnych wymogów prawa dotyczyło koncesji Knurów i Budryk w zakresie uzyskania tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 773.

⁵⁸ Zasoby przemysłowe 161 011 tys. ton (dane z Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce według stanu na 31 grudnia 2022 r.).

⁵⁹ Zasoby przemysłowe 109 896 tys. ton (dane z Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce według stanu na 31 grudnia 2022 r.). Skrócenie czasu obowiązywania koncesji do 31 grudnia 2040 r.

⁶⁰ Zasoby przemysłowe 43 877 tys. ton. (dane z Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce według stanu na 31 grudnia 2022 r.).

⁶¹ Zasoby przemysłowe 31 533 tys. ton. (dane z Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce według stanu na 31 grudnia 2022 r.). Udzielenie koncesji do 31 grudnia 2051 r.

⁶² Zasoby przemysłowe 9 632 tys. ton (informacja wg stanu na 31 grudnia 2019 r., pozyskana z wniosku o udzielenie koncesji. W Bilansie zasobów złóż kopalin, najnowsze dane na temat tego złoża nie zostały jeszcze opublikowane). Udzielenie koncesji do 31 grudnia 2042 r.

mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶³. W przypadku koncesji Borynia nie zachodziła potrzeba dostosowania koncesji w tym zakresie.

W odniesieniu do koncesji Knurów, 6 czerwca 2023 r. Spółka uzyskała decyzję zmieniającą koncesję, która dostosowała ją do aktualnie obowiązujących przepisów prawa, a w przypadku koncesji Budryk, spółka przedłożyła do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Raport oddziaływania na środowisko. W związku z zastrzeżeniami do jego treści wystąpiła konieczność jego aktualizacji. Postępowanie nie zostało dotychczas zakończone⁶⁴.

JSW SA podjęła również działania w zakresie zmiany istniejących koncesji wydobywczych w celu lepszego zagospodarowania złóż Pniówek, Zofiówka, Bzie-Dębina 2-Zachód. Poprzez prowadzone działania inwestycyjne JSW SA odtwarzała zasoby niezbędne do utrzymania poziomu wydobycia, tj. prowadziła program inwestycyjny polegający na udostępnianiu nowych pokładów węgla. Odtwarzanie zasobów związane było z przygotowywaniem złoża do dalszej eksploatacji, tj. przygotowywania do wydobycia części złoża w związku z eksploataowaniem innego fragmentu tego samego złoża, aby zachować ciągłości eksploatacji.

Dyrektor DKA wyjaśnił⁶⁵, że z uwagi na fakt, że inwestycje górnicze są procesami wieloletnimi, określenie wielkości odtworzeniowych w czasookresie rocznym jest trudne do oszacowania. Prowadzone inwestycje dotyczą np. budowy nowych poziomów wydobywczych, udostępnienia nowych złóż węgla kamiennego. Natomiast działania takie były i są niezbędne, aby kopalnia mogła prowadzić w kolejnych latach eksploatację węgla, tak aby utrzymać poziom wydobycia na założonym poziomie.

Ponadto w wyniku postulatów JSW SA⁶⁶ wprowadzono zmiany w ustawie *Pgg* w zakresie możliwości eksploatacji części złoża, którego wpływy eksploatacyjne są poza terenem górniczym. Spółka zwróciła się do MAP o wsparcie w zakresie wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych dotyczących art. 34 ust. 2a *Pgg*. Ministerstwo po analizie zaproponowanego przez JSW SA rozwiązania wystąpiło do Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁶⁷ z propozycją wprowadzenia stosownych zmian w ustawie *Pgg*. Propozycje wyżej wymienionych zmian zostały wprowadzone do projektu ustawy *o szczególnej ochronie niektórych paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu*, a następnie zostały przyjęte przez Sejm.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy *o szczególnej ochronie niektórych paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu*⁶⁸ zmiana ustawy *Pgg* podyktowana była koniecznością zapewnienia przedsiębiorstwom górniczym możliwości nieprzerwanego prowadzenia ruchu zakładu górniczego w sytuacji, w której w trakcie wykonywania koncesji rzeczywiste wpływy prowadzonych robót górniczych przekroczą granice terenu górniczego wyznaczone w koncesji.

W wyniku przyjęcia ustawy z 15 grudnia 2022 r. *o szczególnej ochronie niektórych paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu*⁶⁹ umożliwiające zostało rozcięcie ściany⁷⁰ zgodnie z wniesionym projektem.

⁶³ Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 ze zm.

⁶⁴ Według stanu na 27 listopada 2023 r.

⁶⁵ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

⁶⁶ Pismo z 14 września 2022 r. znak: BZ/DT.TZ.ZG/33548.

⁶⁷ Pismo z 5 października 2022 r. znak: DGA.I.025.97.2021.

⁶⁸ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2804>

⁶⁹ Dz.U. poz. 2687 ze zm.

⁷⁰ Sformułowanie związane z prowadzeniem eksploatacji i wykonaniem przygotowawczych robót górniczych - odnoszące się do wydrążenia w złożu wyrobisk (chodników) w celu udostępnienia fragmentu złoża (ściany) w celu przygotowania go do rozpoczęcia wydobywania surowca.

Ponadto Spółka JSW prowadziła dodatkowe badania złóż w ramach udzielonych koncesji badawczych⁷¹ (obszar badań Knurów do 1300 m oraz Bzie-Dębina 2-Zachód) w celu efektywnego zaplanowania przyszłej eksploatacji. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Pgg wyniki prac geologicznych przedstawiane są w dokumentacji geologicznej, a więc w przypadku węgla kamiennego dokumentacja przedstawiana jest Ministrowi Klimatu i Środowiska. W związku tym, według wyjaśnień Dyrektora DKA⁷², Ministerstwo nie dysponowało szczegółowymi danymi na temat wyników oraz stopnia zaawansowania realizowanych prac.

- **LW Bogdanka SA** - w zakresie dostępu do nowych złóż węgla koksowego od października 2022 r. prowadziła roboty geologiczne w obszarze badań Łaszczów polegające na wykonaniu trzech otworów wiertniczych i opracowaniu dokumentacji potrzebnej do uzyskania kolejnej koncesji na wydobycie węgla typu 35⁷³. Wykonanie otworów wiertniczych jest elementem obowiązkowym zakresu prac wynikającym z decyzji koncesyjnej wydawanej przez Ministra Klimatu i Środowiska. Natomiast obowiązek sporządzenia dokumentacji wynika z Pgg. Dokumentacja zawierająca informacje na temat wyników wykonanych prac przekazywana jest do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Według wyjaśnień Dyrektora DKA, MAP nie dysponował szczegółowymi informacjami w powyższym zakresie.

Dyrektor DKA wyjaśnił⁷⁴, że MAP gromadzi dane w związku z koniecznością przedstawienia Radzie Ministrów informacji o realizacji poszczególnych wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, a informacje o realizacji działań i projektów w 2023 r. zostaną zebrane dopiero w 2024 r. Dodatkowo wskazał, że z uwagi na fakt, że spółki JSW SA i LW Bogdanka SA są spółkami giełdowymi szczegółowe informacje m.in.: w obszarze planowanych przez spółki działań w zakresie uzyskiwania, zmieniania, w tym przedłużania koncesji i wyników prowadzonych badań, prac geologicznych stanowią informacje o potencjalnej wysokiej wartości handlowej, mogącą mieć wpływ na wycenę spółki. W związku z tym MAP w celu przedstawienia Radzie Ministrów informacji o realizacji Programu pozyskuje od spółek tylko takie dane, które mogą być udostępnione i nie przyczynią się do naruszenia przepisów.

(akta kontroli str. 22-23, 197-220, CD1 plik 92, CD3 pliki 1-32)

W odniesieniu do realizacji wskazanych w PEP2040:

działania 1.2: Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel brunatny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż – podmiotami odpowiedzialnymi za jego realizację były spółki energetyczne, nad którymi nadzór właścicielski sprawował Minister Aktywów Państwowych.

działania 1.5. Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na gaz ziemny przez m.in. optymalizację wykorzystania krajowych złóż gazu ziemnego, w tym wykorzystanie rozwój metod wykorzystania złóż - podmiotami odpowiedzialnymi za jego realizację były spółki gazowe, nad którymi nadzór właścicielski sprawował Minister Aktywów Państwowych.

⁷¹ Sformułowanie odnoszące się do koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin. Zgodnie definicjami zawartymi odpowiednio w art. 6 ust. 1 pkt 7 i 13 Pgg:

- poszukiwaniem – jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;

- rozpoznawaniem – jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla.

⁷² Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

⁷³ Węgiel koksujący, typ węgla przeznaczony do użytku przemysłowego.

⁷⁴ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

(akta kontroli str. 74, 80, 22-23, 197-220, CD1 plik 92)

W wyjaśnieniach Spółki poinformowały kontrolerów NIK o następującym sposobie realizacji działań:

- **PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA**⁷⁵ zgodnie z udzielonymi przez Spółkę wyjaśnieniami⁷⁶ [...].

(akta kontroli str. 126-130)

- **ORLEN SA** zgodnie z udzielonymi przez Spółkę wyjaśnieniami⁷⁷ [...].

(akta kontroli str. 180-191)

- **PGG SA** zgodnie z udzielonymi przez Spółkę wyjaśnieniami⁷⁸ [...].

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKA⁷⁹, w przypadku złóż [...], ich zasoby nie zostały wliczone do przedstawionej wcześniejszej wielkości zasobów operacyjnych (wskazanych na str. 8 niniejszego wystąpienia). W przypadku tych złóż doszło do rezygnacji z planów ich udostępniania i eksploatacji. Natomiast w odniesieniu do [...], zasoby tego poziomu zostały uwzględnione w podanej wielkości zasobów operacyjnych, co wynikało z faktu, że w tym przypadku doszło wyłącznie do zweryfikowania i ograniczenia zakresu inwestycji, a nie jej zaniechania.

W ramach zapewnienia mechanizmów wsparcia finansowego jednostek wydobywczych objętych transformacją energetyczną w stosunku do 2019 r., Spółka [...].

W ramach korzystania przez spółki-beneficjentów Nowego Systemu Wsparcia w trakcie stopniowego wygaszania działalności produkcyjnej kopalń z dopłat do redukcji zdolności produkcyjnej kopalń, w 2022 r. Spółka [...].

(akta kontroli str. 121-122, 409, CD2 pliki 1-4)

1.2.4. Realizacja przez Ministra zadań wyznaczonych w programach dla górnictwa węgla kamiennego

Program dla sektora górnictwa kamiennego w Polsce został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r., a następnie był zmieniany decyzjami Rady Ministrów z dnia 30 września 2019 r., 11 stycznia 2022 r. oraz 27 października 2022 r. Za koordynację w realizacji jego zapisów odpowiedzialny był Minister Energii, a od 15 listopada 2019 r. Minister Aktywów Państwowych jako kierujący działem administracji rządowej gospodarka złożami kopalni.

W *Programie węgla kamiennego* w ramach celu szczegółowego II Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej i ciepła w okresie transformacji energetycznej oraz do produkcji koksu⁸⁰ wyznaczone zostało działanie opracowania bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE - realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej. Ponadto przewidziano realizację dwóch kluczowych projektów. Pierwszy dotyczył krajowego bilansu energetycznego wieloletniego, drugi obszaru paliw niskoemisyjnych i bezdymnych w indywidualnych gospodarstwach domowych.

⁷⁵ Dalej: PGE GiEK SA.

⁷⁶ Pismo PGE GiEK SA z 31 października 2023 r. znak: G/630/2023/GW.0703/2023.14.

⁷⁷ Pismo ORLEN SA z 1 grudnia 2023 r.

⁷⁸ Pismo PGG SA z 9 listopada 2023 r. znak: 70/NK/DL/55013/23.

⁷⁹ Pismo Dyrektora DKA 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917097.

⁸⁰ W brzmieniu treści celu szczegółowego II obowiązującej po zmianie *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce* decyzją Rady Ministrów z 27 października 2022 r. Pierwotne brzmienie celu szczegółowego II to: Integracja pionowej produkcji węgla kamiennego i energetyki oraz stworzenie efektywnego modelu grupy węglowo-koksowej.

W tym zakresie Minister Aktywów Państwowych współpracował z ministrem właściwym do spraw energii, tj. Ministrem Klimatu i Środowiska, opracowując i udostępniając mu dane dotyczące funkcjonowania sektora energetycznego i górnictwa węgla kamiennego w Polsce, w tym dane przedstawiające bilans paliwo-energetyczny tj. dane na temat planowanego wydobycia węgla kamiennego oraz szczegółowe w zakresie zapotrzebowania na surowce.

Rozwiązania prawne związane z zapewnieniem odpowiedniej jakości paliw węglowych dostępnych na rynku i przeznaczonych do sektora komunalno-bytowego zostały określone w *rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*⁸¹.

Ustalony na 2021 r. wskaźnik wolumenu sprzedaży węgla kamiennego do energetyki zawodowej, ciepłowni zawodowych i niezawodowych, do koksowni wyniósł 42 975,08 tys. ton, z zakładanego wskaźnika 43 052,80 tys. ton, natomiast w 2022 r. wyniósł 39 593,43 tys. ton, przy zakładanym 43 630,70 tys. ton. Według Informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w Polsce wraz z oceną realizacji Programu dla sektor górnictwa węgla kamiennego w 2022 r. oraz Projekcji techniczno-ekonomicznych wskaźników bazowych i docelowych na lata 2022-2025 z uwzględnieniem perspektyw do 2030 r.⁸² wynikało to m.in. z faktu, że w 2022 r. było mniejsze od prognozowanego zużycie energii, a tym samym zmniejszył się popyt na surowce energetyczne.

W pierwotnej wersji *Programu dla górnictwa węgla kamiennego* cel szczegółowy III określono jako *Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej, ciepła oraz koksu*. Cel ten został zmieniony decyzją Rady Ministrów z 11 stycznia 2022 r. i określono go jako *Optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego i utrzymanie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń oraz zapewnienia dostępu do nowych złóż węgla koksowego przez dostosowanie poziomu inwestycji gwarantujących najwyższą efektywność ekonomiczną*. W ramach zmienionego celu wyznaczono działanie w zakresie wprowadzenia zmian w Pgg w zakresie nowych zasad wydawania koncesji na wydobycie, polegających na zapewnieniu właściwemu organowi koncesyjnemu/uzgadniającemu możliwości odmówienia udzielenia koncesji, m.in. w przypadku, gdy wydanie takiej koncesji będzie:

- sprzeciwiało się interesowi publicznemu wyrażonemu m.in. w rządowych dokumentach strategicznych,
- niezgodne z polityką surowcową, polityką klimatyczną lub polityką energetyczną państwa.

Stosowne rozwiązania w powyższych kwestiach wprowadzono w znowelizowanym art. 29 ust. 1 Pgg⁸³. Powyższe zmiany weszły w życie z dniem 28 października 2023 r.

W odniesieniu do kluczowego projektu w ramach celu szczegółowego III w postaci mapy strategicznych złóż węgla koksowego wraz z koncepcją docelowego modelu zarządzania tymi zasobami oraz niezbędnym instrumentarium prawnym dla ich zabezpieczenia, z terminem realizacji do 2040 r., w wyniku działań podjętych przez Ministra Aktywów Państwowych nastąpiło wpisanie węgla koksowego na listę surowców krytycznych Unii Europejskiej na lata 2023 -2026. Kwestie związana z opracowaniem wykazu strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi chroniącymi te złoża oraz stworzeniem kluczowego projektu w postaci mapy

⁸¹ Dz. U. poz. 2856.

⁸² <https://www.gov.pl/attachment/2cc8ee1c-3990-4f46-bb25-c538c1b2f9cb>

⁸³ Nr projektu UD280.

strategicznych złóż węgla kamiennego stanowiły element procedowanej Polityki Surowcowej Państwa. Za opracowanie projektu PSP odpowiadał Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa, którym jest Główny Geolog Kraju, Podsekretarz Stanu w MKiŚ. Wśród celów szczegółowych przewidzianych w projekcie Polityki Surowcowej Państwa do roku 2050⁸⁴ uwzględniono cel 4 - Ochrona złóż kopalin. Projekt PSP2050 9 lipca 2021 r. został przekazany przez MKiŚ do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

Ministerstwo Aktywów Państwowych w lutym 2023 r. pismem⁸⁵ skierowanym do Komisarza ds. Rynku Wewnętrznego zainicjowało dialog z Dyrekcją Generalną ds. Rynku Wewnętrznego Komisji Europejskiej nad zmianami statusu węgla koksowego w wykazie surowców krytycznych dla Unii Europejskiej w związku z aktualizacją listy surowców krytycznych dla rynku wewnętrznego UE. MAP wskazał na pozytywną decyzję o przedłużeniu statusu węgla koksującego jako surowca krytycznego ze względu na szerokie zastosowanie węgla koksowego oraz zagrożeń wynikających z uzależnienia od importu tego surowca. W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z 2 marca 2023 r. Komisarz ds. Rynku Wewnętrznego wskazał, że dostęp do surowców krytycznych jest kwestią strategiczną w kontekście ambicji Europy dotyczących m.in. osiągnięcia celu *Europejskiego Zielonego Ładu*. Węgiel koksujący znajdował się na unijnej liście surowców krytycznych w latach 2014, 2017 i 2020. Ponadto wskazał, że Komisja Europejska świadoma jest jego kluczowego znaczenia dla przemysłu stalowego i innych zastosowań jak produkcja elektrod akumulatorowych, włókien węglowych, wodoru i wielu innych substancji chemicznych. Przyjmując do wiadomości obawy wyrażone w korespondencji otrzymanej od strony polskiej wskazał, że warunki umieszczenia w wykazie surowców krytycznych dla UE węgla koksującego nie uległy zmianie⁸⁶.

W dniu 16 marca 2023 r. Komisja Europejska opublikowała *Wniosek dotyczący Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020*⁸⁷. W projekcie rozporządzenia stwierdza się, że celem ogólnym jest zapewnienie dostępu Unii Europejskiej do bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych dzięki realizacji czterech celów szczegółowych, którymi są: zwiększenie zdolności UE na poszczególnych etapach łańcucha wartości, dywersyfikacja przywozu surowców do UE, poprawa zdolności monitorowania i ograniczania ryzyka oraz zapewnienie dobrze funkcjonującego jednolitego rynku przy jednoczesnej poprawie zrównoważoności i obiegu zamkniętego surowców krytycznych.

Najważniejszą zmianą dokonaną ww. projektem rozporządzenia był podział surowców na dwie listy – strategicznych i krytycznych, w miejsce wcześniejszej jednolitej listy surowców krytycznych. Projekt wprowadził też możliwość realizacji tzw. projektów strategicznych (tylko dla surowców z grupy strategicznej), w tym wsparcia państw członkowskich w celu przyspieszenia realizacji tych projektów, koordynacji pomocy finansowej i ułatwienia zawierania umów odbioru. Węgiel koksowy został wpisany na listę surowców krytycznych.

Resortem wiodący w pracach nad kształtowaniem ww. rozporządzenia było Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz w niektórych obszarach – Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Natomiast Ministerstwo Aktywów Państwowych w trakcie pracy nad

⁸⁴ Dalej: PSP2050.

⁸⁵ Pismo MAP z 9 lutego 2023 r. znak: DGH.IV.4142.2.2023.

⁸⁶ Pismo EC z 2 marca 2023 r. znak: GROW.I.1/DC.

⁸⁷ Procedura: 2023/0079(COD).

jego kształtem współuczestniczyło przy tworzeniu instrukcji⁸⁸ dla przedstawiciela Polski na posiedzenia grupy roboczej Rady UE ds. konkurencyjności i wzrostu przemysłu.

(akta kontroli str. 22-29, 197-224, 275-276, 325, 409-415, CD1 plik 92, CD3 pliki 1-32, CD7 pliki 1-16)

Wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych węgla kamiennego⁸⁹, ustalony dla celu szczegółowego III, wyniósł w 2022 r. 0,54 w stosunku do zakładanego 0,55. W latach 2019-2021 wskaźnik wynosił odpowiednio: 0,53 w 2019 r. (wskaźnik był analizowany po raz pierwszy, dlatego nie wyznaczano zakładanej do osiągnięcia wartości wskaźnika); 0,54 w 2020 r. (zakładany wskaźnik również 0,54); 0,55 w 2021 r. (nie zakładano wartości wskaźnika ze względu na korektę Programu).

Dyrektor DKA wyjaśnił⁹⁰, że ze względu na charakter prac geologicznych, który ukierunkowany jest na zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom i ze względu na uwarunkowania geologiczne oraz ze względu na lepsze rozpoznanie złoża w trakcie jego eksploatacji, wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych może ulegać zmianie.

Program dla górnictwa węgla kamiennego był spójny ze strategiami rządowymi - *PEP2040* i *Polityką Surowcową*. Sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego stanowiła cel główny *Programu*⁹¹ i była zbieżna z celem wynikającym z *PEP2040* w zakresie bezpieczeństwa energetycznego przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszeniu oddziaływania sektora energii na środowisko, biorąc pod uwagę optymalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych.

Cel główny *Polityki Surowcowej* w postaci zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego kraju poprzez zagwarantowanie dostępu do niezbędnych surowców (krajowych oraz importowanych) zarówno obecnie, jak i w perspektywie wieloletniej, uwzględniającej zmieniające się potrzeby przyszłych pokoleń był spójny z ww. celem głównym *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego*.

Wynikający z *Programu* cel zapewnienia stabilnego funkcjonowania zamykanego sektora górnictwa węgla kamiennego energetycznego z uwzględnieniem założeń transformacji techniczno-organizacyjnej, bezpieczeństwa energetycznego kraju i sytuacji społeczno-gospodarczej przy założeniu minimalizacji poziomu zaangażowania pomocy publicznej zbieżny był z celem *PEP2040* w postaci optymalnego wykorzystania własnych surowców energetycznych i celem *Polityki Surowcowej* w postaci zapewnienia dostępu do surowców ze złóż kopalin.

Optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego oraz utrzymanie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń, jak również zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla koksowego i zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących, tj. cele wynikające z *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego* spójne były z celami optymalnego wykorzystania własnych surowców energetycznych, zapewnienia dostępu do

⁸⁸ Instrukcja z 2 czerwca 2023 r.

⁸⁹ Stosunek zasobów operatywnych do ilości zasobów przemysłowych złoża.

⁹⁰ Pismo Dyrektora DKA z 6 września 2023 r. znak DKA.II.092.15.2023 IK: 872782.

⁹¹ W brzmieniu obowiązującym od 11 stycznia 2022 r. Pierwotne brzmienie celu głównego to tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który działając w przyjaznym oraz przewidywalnym otoczeniu programowo - prawnym, pozwala na efektywne wykorzystanie kapitału zasobowego, społecznego i gospodarczego dla zapewnienia wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej.

surowców ze złóż kopalin oraz poszukiwania, rozpoznawania i dokumentowania złóż kopali, tj. celami wynikającymi ze strategii rządowych.

(akta kontroli str. 18, 22-29, 63-69, 84, 87-88, 197-220, CD1 plik 92, 185)

1.2.5. Realizacja przez Ministra zadań wyznaczonych w programach dla górnictwa węgla brunatnego

*Program dla sektora górnictwa brunatnego w Polsce*⁹² został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 maja 2018 r. Za koordynację w realizacji jego zapisów odpowiedzialny był Minister Energii, a od 15 listopada 2019 r. Minister Aktywów Państwowych jako kierujący działem administracji rządowej gospodarka złożami kopalin.

W *Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*, w ramach działania 1 *Zapotrzebowanie na węgiel brunatny w kontekście polityki energetycznej Polski* wskazany został cel szczegółowy 3.2.2 *Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla brunatnego*. Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla brunatnego wymagało następujących działań:

- działanie 1. Ustalenie listy strategicznych złóż węgla brunatnego dla gospodarczego wykorzystania w XXI wieku - niezbędne było przygotowanie i przyjęcie w formie wieloletniego programu, nowego rządowego dokumentu, zawierającego listę najwartościowszych złóż surowców mineralnych, w tym złóż węgla brunatnego. Powyższy ranking umożliwiłby gospodarcze wykorzystanie wysoko zwaloryzowanych złóż w ustalonym horyzoncie czasowym;

Przyjęta przez Radę Ministrów Polityka Surowcowa stanowi strategię dotyczącą budowy systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych oraz posiadanymi przez Polskę zasobami. W ramach opracowanej Polityki Surowcowej określono listę surowców strategicznych i krytycznych dla polskiej i unijnej gospodarki.

- działanie 2. Usprawnienie procesu pozyskiwania i przedłużenia koncesji wydobywczych – w związku z czasochłonnością procesu pozyskiwania koncesji wydobywczych rekomendowane było przyjęcie nowych rozwiązań prawnych umożliwiających skrócenie procedur stosowanych w postępowaniu o udzielenie koncesji, zwłaszcza obszarze związanym z dostosowaniem dokumentów planistycznych gmin oraz procedowanie i wydanie decyzji środowiskowej;

Pismem z 22 sierpnia 2022 r. MAP zwrócił się do Głównego Geologa Kraju w sprawie rekomendacji Komitetu Sterującego odnośnie propozycji zmian do ustawy *Pgg* w zakresie usprawnienia procesu pozyskiwania i przedłużenia koncesji wydobywczych. *Ustawą z 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*⁹³ wprowadzono zmiany w tym zakresie.

- działanie 3. Objęcie ochroną prawną pozostałych perspektywicznych złóż.

W dniu 12 kwietnia 2022 r. Minister wystosował pismo do Głównego Geologa Kraju z prośbą o weryfikację zapisów *PEP2040*. Rekomendacja była wynikiem ustaleń w ramach posiedzenia Komitetu Sterującego do spraw górnictwa węgla brunatnego 23 marca 2022 r., w którym wzięli udział przedstawiciele pracodawców (PGE GiEK SA i PAK KWB KONIN SA), strony społecznej (PAK KWB Konin SA oraz PGE GiEK SA Oddział KWB Bełchatów), świata nauki oraz Departamentu Górnictwa w MAP. Komitet Sterujący zarekomendował działania dotyczące podjęcia decyzji kierunkowej w sprawie zapotrzebowania na produkcję energii z węgla brunatnego

⁹² Dalej: *Program dla górnictwa węgla brunatnego*.

⁹³ Dz.U. poz. 2029.

(strategiczna decyzja) w kontekście istniejących i perspektywicznych złóż, działań legislacyjnych mających na celu skorzystanie przez pracowników likwidowanych kopalń węgla brunatnego z osłon tj. urlopów górniczych oraz jednorazowych odpraw górniczych, jak również aktualizacji istniejących dokumentów branżowych m. in. *Programu dla sektora węgla brunatnego w Polsce*. W związku z rozpoczęciem prac w MKiŚ nad nowelizacją PEP2040 roku, zwrócono się z prośbą o weryfikację zapisów PEP, z uwagi na zmianę otoczenia wynikającą z aktualnej sytuacji geopolitycznej związanej z konfliktem zbrojnym toczącym się na zaatakowanej przez Rosję Ukrainie. Wskazano, że należy poddać analizie i weryfikacji PEP2040 zwracając uwagę m.in. na zdefiniowanie minimalnego zabezpieczenia surowcowego w oparciu o wyłączenie krajowe surowce energetyczne, z uwzględnieniem złóż węgla brunatnego; wypracowanie odrębnego postępowania w przedmiocie przedsięwzięć, które odpowiadają za zabezpieczenie dostaw energii elektrycznej do systemu krajowego, w celu usprawnienia etapu proceduralnego dotyczącego pozyskania nowych koncesji wydobywczych, głównie uzyskania decyzji środowiskowych; dywersyfikację źródeł wytwarzania i kierunków dostaw surowców energetycznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, z uwzględnieniem wyzwań płynących z aktualnej sytuacji geopolitycznej i jej długoterminowych skutków dla sektora energetycznego w ujęciu krajowym, regionalnym, unijnym i globalnym; rewizję harmonogramów kluczowych inwestycji i działań ujętych w PEP2040; podjęcie kierunkowej decyzji odnośnie roli i udziału węgla brunatnego w krajowym miksie energetycznym w perspektywie długoterminowej, w tym kierunkowe wskazanie na ewentualną potrzebę modyfikacji harmonogramów istniejących jednostek wytwórczych lub budowy nowych kompleksów paliwowo-energetycznych wykorzystujących węgiel brunatny; wdrożenie rozwiązań zapewniających przewidywalność ekonomiczną nowych projektów związanych z wykorzystywaniem złóż, co jest kluczowe z perspektywy procesów inwestycyjnych; objęcie ochroną prawną pozostałych perspektywicznych złóż (Złoczew, Ościslów, Gubin, Oczkowice, Legnica, Dęby Szlacheckie) na potrzeby utrzymania opcji ich eksploatacji w przyszłości, w przypadku konieczności wypełnienia luki powstałej po wyeksploatowaniu aktualnie pracujących kompleksów energetycznych opartych na węglu brunatnym i dla zabezpieczenia energetycznej stabilizacji Państwa.

Ponadto 22 sierpnia 2022 r. Minister wystosował pismo do Głównego Geologa Kraju dotyczące rekomendacji Komitetu Sterującego odnośnie weryfikacji zapisów PEP w zakresie zasadności podjęcia działań w kierunku określenia możliwości eksploatacji krajowych istniejących złóż węgla brunatnego, w tym również złóż perspektywicznych.

Dyrektor DKA wyjaśnił⁹⁴, że w związku z pracami trwającymi nad utworzeniem NABE i wznawianymi przez MKiŚ pracami nad aktualizacją PEP2040, biorąc pod uwagę ogólny charakter *Programu dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*, wstrzymano się przed podejmowaniem innych działań do czasu aktualizacji ww. dokumentów rządowych.

Minister Aktywów Państwowych dokonywał analizy w zakresie realizacji przedmiotowego celu szczegółowego na podstawie przedstawianych corocznie, w latach 2019-2023, przez Spółki ZE PAK SA i PGE Polska Grupa Energetyczna SA informacji w zakresie sytuacji zbiorczej z całego roku, planów na przyszłość oraz celów i wskaźników wskazanych w Programie, stopnia ich realizacji i ewentualnych problemów. Dane gromadzone były na potrzeby przygotowywanych corocznie sprawozdań z realizacji *Programu dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce* przedkładanych Prezesowi Radzie Ministrów.

⁹⁴ Pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917097.

PGE Polska Grupa Energetyczna SA pismem z 17 maja 2023 r.⁹⁵ przekazała Ministrowi informacje zarządu PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA w zakresie sytuacji i działań w poszczególnych kopalniach spółki od 30 czerwca 2022 r. do maja 2023 r., w tym m.in. w obszarze dostępu do nowych złóż węgla brunatnego. Z przekazanych informacji wynika m.in. w odniesieniu do złoża [...].

W zakresie złoża [...].

ZE PAK SA pismem z 27 kwietnia 2023 r. przekazał Ministrowi informacje o realizacji działań kształtujących *Program dla sektora górnictwa węgla brunatnego* w tym m.in. [...]. W kwestii rezygnacji z inwestycji w udostępnianie nowych złóż węgla, Dyrektor DKA wyjaśnił⁹⁶, że Minister Aktywów Państwowych wykonując prawa z akcji w odniesieniu do spółki PGE Polska Grupa Energetyczna SA pozostaje bez wpływu na działalność podmiotów zależnych z Grupy Kapitałowej, w tym PGE GiEK SA. Wszelkie decyzje co do prowadzenia spraw spółek pozostają w kompetencjach zarządów tych podmiotów.

Zgodnie z *PEP2040*, złoża Złoczew ze względu na swój strategiczny charakter, zostaną zabezpieczone, jednakże jego eksploatacja będzie zależna od decyzji inwestorów. Kluczową rolę w jego zagospodarowaniu odegrają ceny uprawnień do emisji CO₂, warunki środowiskowe i rozwój nowych technologii. Wszelkie decyzje dotyczące działalności poszczególnych aktywów PGE GiEK SA uzależnione są zatem w dużej mierze od otoczenia regulacyjnego w kraju oraz UE. Kształt prowadzonej działalności wydobywczo-wytwórczej PGE GiEK SA określiła strategia Grupy PGE.

Pismem z 14 listopada 2022 r. PGE Polska Grupa Energetyczna SA poinformowała Ministerstwa Aktywów Państwowych m.in., że [...]. Ostatnie lata pokazują jednak, że oczekiwania społeczne w zakresie klimatu i środowiska, a w ślad za nimi polityka klimatyczna Polski i Unii Europejskiej będzie konsekwentnie zaostrzana. Zmiany te spowodują dalszy wzrost cen uprawnień do emisji. Ponadto, w ramach pakietu REPowerEU, Komisja Europejska zaproponowała w maju 2022 r. wyższy cel wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii (45% do 2030 r.), co doprowadzi do jeszcze szybszej redukcji wykorzystania paliw kopalnych w energetyce. W związku z powyższym inwestycje w aktywa, które przy wytwarzaniu energii elektrycznej emitują CO₂, są obciążone znacznym ryzykiem wzrostu cen uprawnień do ich emisji. Prognozy zakładają, że w 2025 r. cena ta osiągnie poziom 106 130 euro za tonę. Powoduje to, że nawet dysponując tańszym paliwem węglowym, pochodzącym z własnych źródeł, osiągnięcie rentowności inwestycji jest mało prawdopodobne. PGE wskazała, że biorąc pod uwagę budowę nisko i zeroemisyjnych źródeł energii „istnieje bardzo wysokie ryzyko, że zapotrzebowanie na energię elektryczną z nowej odkrywki byłoby ograniczone wskutek wysokiej generacji ze strony konkurencyjnych źródeł energii. To oznacza, że [...].

Dyrektor DKA wyjaśnił ponadto, że rosnące ceny uprawnień do emisji CO₂ stały się jednym z najważniejszych wyzwań sektora elektroenergetycznego ostatnich lat. Na koniec grudnia 2023 r. ceny uprawnień do emisji CO₂ osiągały wartość około 89 EUR/t. Wzrost cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ostatnich latach spowodowany był ich ograniczoną podażą, wynikającą m.in. z podwyższania celów redukcyjnych, wprowadzenia mechanizmu backloadingu i rezerwy stabilności rynkowej (MSR) oraz dopuszczenia swobodnego dostępu do rynku instytucji finansowych działających nie tylko na zlecenie podmiotów zobowiązanych do prawnego umorzenia swoich emisji, ale również podmiotów traktujących uprawnienia do emisji wyłącznie jako instrument finansowy i działających na rynku w celu osiągnięcia zysku.

⁹⁵ Pismo z 17 maja 2023 r. znak: PK/8/2023/W.

...

W piśmie PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA z 1 czerwca 2021 r. stwierdzono, że [...].

Do celu szczegółowego 3.2.2 zastosowanie miały następujące wskaźniki: ustalenie listy strategicznych złóż węgla brunatnego - procentowy postęp w pracach nad zatwierdzeniem listy strategicznych złóż węgla brunatnego (0-100 %); wprowadzone zmiany prawne usprawniające proces koncesyjny w obszarze dokumentów planistycznych - zmiany prawne usprawniające proces koncesyjny w obszarze dokumentów planistycznych; wprowadzone zmiany prawne usprawniające proces koncesyjny w obszarze postępowania środowiskowego - zmiany prawne usprawniające proces koncesyjny w obszarze postępowania środowiskowego; wprowadzone zmiany prawne usprawniające proces zmiany istniejących koncesji - rozwiązania prawne usprawniające proces zmiany istniejących koncesji; bilans zasobów strategicznych złóż węgla brunatnego - cyklicznie aktualizowana baza zasobowa z uwzględnieniem stopnia rozpoznania oraz wskaźnik odtworzenia zasobów - iloraz wielkości zasobów przemysłowych udostępnionych złóż i stanu zasobów przemysłowych zasobów eksploatowanych.

Ministerstwo Aktywów Państwowych nie przekazało dokumentów w zakresie kształtowania się w poszczególnych latach ww. wskaźników w ramach celu szczegółowego 3.2.2.

Dyrektor DKA wyjaśnił⁹⁷, że minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin corocznie dokonywał analizy w zakresie realizacji celu szczegółowego 3.2.2 w ramach działania 1 - Zapotrzebowanie na węgiel brunatny w kontekście polityki energetycznej Polski z *Programu dla sektora górnictwa węgla brunatnego* na podstawie danych przedstawionych przez spółki i w zależności od ilości i jakości danych udostępnionych. Ze względu na specyficzny charakter spółek branżowych oraz zastrzeżenia, że są to dane poufne bez możliwości ich rozpowszechniania – ZE PAK należy do przedsiębiorcy prywatnego, PGE natomiast jest notowana na giełdzie – nie udostępniano wszystkich danych.

(akta kontroli str. 24-28, 67, 221-224, 411-415, CD3 pliki 1-32)

Harmonogram prac i plan wdrożenia *Programu dla górnictwa węgla brunatnego*

W *Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*, w części dotyczącej podstawowych założeń realizacji programu wskazano, że z uwagi na strategiczne znaczenie *Programu dla sektora węgla brunatnego w Polsce* za koordynację w realizacji zapisów ww. dokumencie odpowiedzialny jest Minister Energii, niemniej jednak osiągnięcie założonych celów szczegółowych wymagać będzie działań wielu organów administracji rządowej, wojewódzkiej i lokalnej, a także przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze węgla brunatnego. W celu usprawnienia pracy powołany miał zostać międzyresortowy zespół. Zadania opisane w poszczególnych celach szczegółowych, które mogły mieć wpływ na kształtowanie się zapisów polityki energetycznej Polski, miały być realizowane w możliwie najbliższym horyzoncie czasowym, natomiast dla pozostałych działań, mających charakter wspomagający, powołany zespół miał opracować harmonogram prac i plan wdrożenia.

W dniu 20 września 2018 r. Minister Energii wydał zarządzenie w sprawie powołania *Komitetu Sterującego do spraw górnictwa węgla brunatnego przy Ministrze Aktywów Państwowych*⁹⁸. Komitet Sterujący działał najpierw przy Ministrze Energii, a po

⁹⁷ Pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917097.

⁹⁸ Dz.Urz. ME z 2018 r. poz. 20.

zmianie ww. zarządzenia⁹⁹ od 11 czerwca 2020 r. działał przy Ministrze Aktywów Państwowych. Zgodnie z zarządzeniem do zadań Komitetu Sterującego należało:

- zapewnienie precyzyjnego i jednoznacznego sformułowania mierników i wskaźników realizacji celów określonych Programem dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce oraz częstotliwości ich pomiaru dla poszczególnych spółek węglowych;
- zapewnienie spójności Programu z dokumentami, do których Program się odwołuje (np. strategię spółek), a także określenie osób odpowiedzialnych za weryfikację tej spójności;
- wskazywanie zagrożeń dla realizowanych procesów;
- przedkładanie Ministrowi Energii, a od 11 czerwca 2020 r. Ministrowi Aktywów Państwowych, propozycji działań kierunkowych oraz rekomendacji, mających na celu wspieranie procesu rozwoju oraz jego korektę w zależności od uwarunkowań rynkowych i w sytuacji występowania zagrożeń.

Komitetowi Sterującemu do spraw górnictwa węgla brunatnego przy Ministrze Aktywów Państwowych, zgodnie z ww. zarządzeniem z 20 września 2018 r., przewodniczył Sekretarz Stanu w ówczesnym Ministerstwie Energii, Grzegorz Tobiszowski. Po zmianie zarządzenia z dnia 11 czerwca 2020 r. pracom Komitetu przewodniczył Minister Aktywów Państwowych lub Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie Aktywów Państwowych. Funkcję przewodniczącego Komitetu od momentu wejścia w życie zarządzenia pełnił Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie, Jonasz Drabek.

Komitet Sterujący do spraw górnictwa węgla brunatnego 23 marca 2022 r. odbył jedno z posiedzeń, któremu przewodniczył Dyrektor Departamentu Górnictwa w MAP. Przedmiotem obrad były m.in. wskaźniki dla branży węgla brunatnego. Uczestnicy podnieśli kwestię dynamicznej sytuacji geopolitycznej, utworzenie NABE i trwające prace nad umową społeczną dla sektora energetycznego i branży węgla brunatnego. Natomiast przewodniczący wskazał, że *Program dla sektora węgla brunatnego* będzie zaktualizowany po podpisaniu umowy społecznej. Pozostałe rekomendacje Komitetu dotyczyły m.in. zwrócenie się do Ministra Klimatu i Środowiska o niezwłoczne podjęcie prac nad aktualizacją *PEP2040*; podjęcie decyzji kierunkowej w sprawie zapotrzebowania na produkcję energii z węgla brunatnego (strategiczna decyzja) w kontekście istniejących i perspektywicznych złóż oraz wznowienie prac na *Programem dla sektora węgla brunatnego w Polsce* – przystąpienie do uaktualnienia po podpisaniu umowy społecznej dla sektora energetycznego i branży węgla brunatnego.

W zakresie niewykonania zadań określonych w *Programie dla górnictwa węgla brunatnego* dotyczących nie przyjęcia harmonogramu i planu wdrażania przez Komitet Sterujący ds. górnictwa węgla brunatnego przy Ministrze Aktywów Państwowych, Dyrektor DKA wyjaśnił¹⁰⁰, że w związku z pracami trwającymi nad utworzeniem NABE, jak również wznawianymi przez MKiŚ pracami nad *PEP2040*, biorąc pod uwagę ogólny charakter *Programu* (jego celem było rozeznanie i uporządkowanie zagadnień rynku węgla brunatnego w Polsce bez szczegółowych danych liczbowych) zaniechano powoływania kolejnych zespołów a prace nad harmonogramem wdrażania *Programu dla sektora węgla brunatnego w Polsce* zostały wstrzymane do momentu utworzenia NABE oraz zakończenia prac nad *PEP2040* (prace rozpoczęte i nie zakończone), tak aby zapewnić spójność wszystkich dokumentów rządowych.

⁹⁹ Zarządzeniem Ministra Aktywów Państwowych zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw górnictwa węgla brunatnego przy Ministrze Energii z dnia 9 czerwca 2020 r. (Dz.Urz. MAP z 2020 r. poz. 13).

¹⁰⁰ Pismo Dyrektora DKA z 31 października 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 890262 oraz pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917097.

W *Programie dla górnictwa węgla brunatnego*, w części dotyczącej podstawowych założeń realizacji programu wskazano, że minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin we współpracy z właściwymi ministrami przedkładał Radzie Ministrów w terminie do 30 czerwca każdego roku, za rok poprzedni, informację o realizacji działań kształtujących program dla sektora górnictwa węgla brunatnego wraz z propozycją modyfikacji sposobu realizacji działań lub niezbędnymi uzupełnieniami, stosownie do bieżącej sytuacji. Minister terminowo przedkładał sprawozdania za lata 2018¹⁰¹-2023 Sekretarzowi Rady Ministrów. W 2023 r. Minister przedłożył przedmiotowe sprawozdanie wskazując jednocześnie, że w związku z trwającymi pracami w zakresie utworzenia NABE istnieje konieczność skorygowania i uaktualnienia *Programu dla górnictwa węgla brunatnego*.

Dyrektor DKA wyjaśnił¹⁰², że w związku z pracami trwającymi nad utworzeniem NABE i wznawianymi przez MKiŚ pracami nad *PEP2040*, który jest dokumentem nadrzędnym dla *Programu*, wstrzymano się przed podejmowaniem działań, w tym aktualizacji *Programu*, do czasu przyjęcia ww. dokumentów, aby następnie zapewnić spójność *Programu* z tymi dokumentami. *Program dla górnictwa węgla brunatnego* ma zostać zaktualizowany, po podpisaniu umowy społecznej z branżą energetyczną i węgla brunatnego oraz po zakańczaniu prac związanych z NABE.

W zakresie spójności *Programu dla sektora górnictwa węgla brunatnego* w Polsce ze strategiami rządowymi, Dyrektor DKA wskazał na występujące rozbieżności m.in. na poziomie scenariuszy prognostycznych. *PEP2040* zakłada wykorzystanie tych złóż węgla brunatnego, na które kopalnie posiadają koncesje lub planują wydłużyć koncesje na wydobywanie. Dyrektor DKA wyjaśnił¹⁰³, że w okresie prac nad *Programem dla sektora górnictwa węgla brunatnego* nie były dostępne prognozy bilansu energetycznego wskazane w *PEP2040* z 2021 r., które mimo krótkiego upływu czasu również należy poddać aktualizacji w związku z obecnymi realiami geopolitycznymi m.in. związanymi z wojną na Ukrainie. Otoczenie regulacyjne w zakresie wymagań środowiskowych i ambicji klimatycznych, zainteresowanie inwestorów zeroemisyjnymi źródłami energii oraz popularyzacja ESG¹⁰⁴ powodują, że źródła węglowe będą mieć charakter wspierający, a coraz mniej rozwojowy. Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji¹⁰⁵, które opracowywane są na poziomie lokalnym z udziałem samorządów, właścicieli i strony społecznej poszczególnych przedsiębiorstw sektora energetycznego mają obecnie bardzo duże znaczenie. Ustalenia zawarte w tych dokumentach wskazują na stopniowe zmniejszanie roli źródeł węglowych. *Program dla sektora węgla brunatnego* miał pełnić funkcję mapy drogowej dla rozwoju inwestycji w tym obszarze, opartej na analizie wyzwań jakie stoją przed polskim rządem i branżą górniczą. Program nie zawierał szczegółowych danych ze względu na fakt, że spółki branżowe należą w znacznej części do podmiotu prywatnego. ZEPAK¹⁰⁶ nie ma obowiązku udostępniania szczegółowych danych, a Spółka PGE jest dodatkowo spółką giełdową. W zasadniczej części są to informacje wrażliwe i plany strategiczne nie mogą być udostępniane publicznie, jak zastrzegają spółki.

¹⁰¹ Pierwsze sprawozdanie obejmowało okres od maja 2018 r. do września 2019 r.

¹⁰² Pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917097.

¹⁰³ Pismo Dyrektora DKA z 6 września 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023, IK: 872782.

¹⁰⁴ Czynniki w oparciu, o które tworzone są ratingi i oceny pozafinansowe przedsiębiorstw, państw i innych organizacji. Składają się one z 3 elementów: E – Środowisko (z ang. *environmental*), S – Społeczna odpowiedzialność (z ang. *social responsibility*) i G – Ład korporacyjny (z ang. *corporate governance*).

¹⁰⁵ Dalej: TPST.

¹⁰⁶ Zespół trzech elektrowni ciepłych opalanych węglem brunatnym i biomasą w Konińskim Zagłębiu Węgla Brunatnego. W skład zespołu wchodzi następujące obiekty: Elektrownia Pątnów w Koninie, Elektrownia Adamów w Turku – zlikwidowana, Elektrownia Konin w Koninie.

1.2.6. Działania Ministra w celu realizacji unijnych wymogów wynikających projektowanego rozporządzenia metanowego

W dniu 15 grudnia 2021 r. Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady *w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942*¹⁰⁷. Wprowadza ono normy emisji metanu do atmosfery z szybów wentylacyjnych w kopalniach węgla, innych niż kopalnie węgla koksowego w wysokości 5 ton metanu na 1000 ton wydobytego węgla. Metan jako bezwonny gaz towarzyszący wydobywaniu węgla kamiennego wpływa na efekt cieplarniany. Ww. rozporządzenie ma służyć osiągnięciu neutralności klimatycznej w całej gospodarce do 2050 r. i osiągnięciu zobowiązań na poziomie Unii dotyczących zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych netto, tj. emisji po odjęciu pochłaniania, o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. w celu realizacji założeń wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999¹⁰⁸.

Projektowane rozporządzenie metanowe wprowadza podział emisji metanu na trzy sektory - ropy naftowej i gazu, węglowy i emisje występujące poza Unią. Ze względu na zakres rozporządzenia, który merytorycznie obejmuje dwa resorty, gdzie za wydobywanie ropy i gazu odpowiada MKiŚ, a za sektor węglowy – MAP, 13 maja 2022 r. Prezes Rady Ministrów określił¹⁰⁹, że organem wiodącym w zakresie opracowania stanowiska Rządu RP do projektu rozporządzenia metanowego jest Minister Klimatu i Środowiska.

Podstawą do oceny wpływu projektu rozporządzenia metanowego na sektor górnictwa węgla kamiennego w Polsce był rok 2021. Zgodnie z danymi za 2021 r., rozporządzeniem będzie objęte 5 kopalń węgla energetycznego należących do PGG SA z wydobywaniem około 16,7 mln ton węgla oraz 1 kopalnia TAURON Wydobywanie SA z wydobywaniem na poziomie 1,25 mln ton¹¹⁰.

Kompleksowa analiza zagadnień dotyczących redukcji metanu została wykonana przez Zespół do spraw analizy wybranych zagadnień związanych z ograniczaniem emisji metanu w energetyce powołany na mocy zarządzenia nr 4 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3 lutego 2022 r. *w sprawie powołania Zespołu do spraw analizy wybranych zagadnień związanych z ograniczaniem emisji metanu w energetyce*¹¹¹. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Wyższego Urzędu Górniczego¹¹², Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego, a także spółek JSW SA, LW Bogdanka SA, PGG SA i PGNiG SA.

Efektom pracy Zespołu było opracowanie w marcu 2022 r. Sprawozdania, w którym dokonano analizy emisji metanu w czynnych oraz zamkniętych i opuszczonych kopalniach podziemnych oraz przedstawiono wnioski. Wyniki analiz były odzwierciedlane we wkładach do MKiŚ oraz w pismach m.in. do polskich posłów Parlamentu Europejskiego, o którym mowa poniżej.

Zgodnie z zawartymi w Sprawozdaniu wnioskami Zespołu zaproponowane w unijnym rozporządzeniu kryteria i obostrzenia były w aktualnej sytuacji branży wydobywania

¹⁰⁷ Procedura COM(2021) 805 final/2, 2021/0423(COD) - wniosek, Bruksela 14.3.2022 r. Dalej: projekt rozporządzenia metanowego.

¹⁰⁸ Dz.Urz. UE L z 2021 r. Nr 243 str. 1 (Europejskie prawo o klimacie).

¹⁰⁹ Pismo z 13 maja 2022 r. znak: RCL.DPUE.72.4/2022.

¹¹⁰ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

¹¹¹ Dz.U. WUG poz. 6.

¹¹² Dalej: WUG.

węgla kamiennego trudne do zaakceptowania. Poziom emisji 0,5 tony metanu na kilotonę wydobytego węgla był możliwy do spełnienia jedynie w przypadku kopalń niemetanowych. W praktyce oznaczało to zamknięcie wszystkich kopalń metanowych. W związku z powyższym według wniosków Zespołu nie należało rozpatrywać zakazu emisji metanu z szybów wentylacyjnych czy stacji odmetanowania, a jedynie ewentualnie można było rozpatrywać konieczność redukcji emisji metanu, przy czym jej poziom wymagał konsultacji. Mając na uwadze przewidzianą Umową społeczną z marca 2021 r. transformację górnictwa należało sądzić, że redukcja mocy wydobywczych w kolejnych latach spowodowana stopniową likwidacją kopalń skutkować będzie obniżeniem poziomu emisji metanu, jednak wskaźnik emisji utrzymywać się będzie znacznie powyżej ustalonego celu - według szacunków Zespołu powyżej 8 ton/kilatonę węgla. Przyjęty w projekcie rozporządzenia metanowego wskaźnik ($0,5\text{tCH}_4/1\text{kt}$) był nieadekwatny i zakładał z góry konieczność likwidacji kopalń lub obłożenie wydobycia dodatkowym kosztami związanymi z opłatami środowiskowymi, a po roku 2027 karami. Ponadto dostosowanie systemu pomiarowego do wymogów projektowanego rozporządzenia metanowego miało wiązać się z inwestycjami związanymi z zakupem odpowiedniego sprzętu. Z wymogu tego nie zostały zwolnione kopalnie niemetanowe lub o znikomej emisji, które obecnie nie prowadziły tego typu pomiarów. Prezentowane w projektowanym rozporządzeniu cele emisyjne i klimatyczne były niezgodne z przyjętym przez Polskę i poddanym notyfikacji w KE programem restrukturyzacji górnictwa, zakładającym stopniowe wygaszanie wydobycia węgla w Polsce do 2049 r. Efektem działania rozporządzenia metanowego, w opinii Zespołu, będzie prawdopodobnie widoczny efekt szybkiego obniżenia emisji metanu osiągnięty jednak niewspółmiernie wysokimi kosztami społecznymi i pogorszeniem warunków ekonomicznych regionów górniczych, jak również makroekonomicznych Polski.

W Sprawozdaniu WUG zawarł średnie wartości z ostatniej dekady charakteryzujące przedmiotową problematykę:

- wydobycie węgla kamiennego: pokłady metanowe stanowiły 78%, pokłady niemetanowe 22%,
- metanowość bezwzględna kopalń wyniosła 874 mln m^3/rok , w tym metanowość wentylacyjna: 559 mln m^3/rok , odmetanowanie: 315 mln m^3/rok (efektywność - 36%)
- ilość zagospodarowanego metanu wyniosła 198 mln m^3/rok (efektywność - 63%)
- emisja metanu do atmosfery wyniosła 681 mln m^3/rok , w tym szybami wentylacyjnymi: 567 mln m^3/rok , ze stacji odmetanowania 114 mln m^3/rok .

Minister wspierał resort wiodący w pracach nad opracowaniem stanowiska negocjacyjnego Rządu RP do projektowanego rozporządzenia metanowego przekazując wkład do stanowiska Rządu w zakresie swoich kompetencji¹¹³, w tym m.in. przekazując uwagi zgłoszone przez Główny Instytut Górniczy oraz spółki nadzorowane przez Departament Górnictwa i Departament Spółek Paliwo-Energetycznych MAP z sektora górniczego oraz paliwowego i gazowego (PGG SA, JSW SA, PGNiG SA, PKN Orlen SA, Grupa Lotos SA) oraz uzgadniając treść instrukcji dla przedstawiciela RP na posiedzeniach grupy roboczej Rady UE ds. energii, które odbyły się m.in. 7 lutego, 21 marca i 28 kwietnia 2022 r.

Stanowisko Ministra wskazywało m.in. w obszarze wdrożenia procedur monitorowania i raportowania emisji metanu w podziemnych kopalniach węgla, że obowiązek ten ma objąć wszystkie czynne kopalnie, w tym także kopalnie niemetanowe. Stwarzało to dodatkowe obciążenie dla kopalń niemetanowych, w których tego rodzaju pomiarów nie wykonywało się rutynowo. Pomiary metanu wykonywane rutynowo w

¹¹³ Pisma z 13 czerwca 2022 r. DGA.I.083.1.2022 IK: 692102 oraz z 30 lipca 2022 r. DGA.I.083.1.2022 IK: 692102.

kopalniach metanowych wymagały jednak zweryfikowania, z uwagi na wymagania projektowanego rozporządzenia metanowego w zakresie częstości pomiarów ciągłych, częstości próbkowania i czułości aparatury do pomiarów stężenia metanu. W górnictwie odkrywkowym projektowane rozporządzenie metanowe nakładało obowiązek corocznego określania wskaźników emisji metanu i kwartalnego jego sprawozdawania po zatwierdzeniu przez certyfikowanego weryfikatora. Powodowało to dla kopalń dodatkowe koszty, które w opinii Ministra były nieuzasadnione, gdyż w kopalniach odkrywkowych węgla brunatnego metan występuje w niewielkich ilościach¹¹⁴. Ponadto MAP kwestionował zaproponowane obostrzenia dotyczące emisji metanu z czynnych kopalń podziemnych. Rygorystyczne kryteria projektowanego rozporządzenia metanowego powodowały niemożliwe technicznie i trudne do oszacowania koszty dostosowania przemysłu, w szczególności węgla kamiennego, do proponowanych wymogów. W innym przypadku skutkowało to likwidacją tego sektora gospodarki. Projektowane rozporządzenie zakładało wprowadzenie zakazu odprowadzania ze stacji odmetanowania metanu do atmosfery i jego spalania od 1 stycznia 2025 r., a od 1 stycznia 2027 r. także poprzez szyby wentylacyjne.

Ponadto w stanowiskach wyrażanych przez MAP zaproponowano przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów projektowanego rozporządzenia z 2025 do 2027 r. z uwagi na m.in. cykl procesu inwestycyjnego. Wskazano także, że przy określeniu wymogów w projektowanym rozporządzeniu w zakresie wskaźnika emisji metanu na kilotonę wydobytego węgla powinno uwzględnić się istniejące technologie. Wskazano na fakt, że aktualnie na świecie nie było dostępnych technologii, które pozwoliłyby na gospodarcze wykorzystanie metanu z szybów wentylacyjnych, jeśli jego stężenie w powietrzu wynosi mniej niż 0,5%. Z kolei istniejące technologie za próg opłacalności ekonomicznej i energetycznej wskazywały stężenie metanu w powietrzu na poziomie 1,0 - 1,2% (część literatury wskazuje, że opłacalność zaczyna się od 0,5%). Wentylacja była podstawowym sposobem rozrzedzania gazów niebezpiecznych w podziemnych wyrobiskach kopalni. System wentylacji górniczej został zaprojektowany tak, aby dostarczyć górnikom świeże powietrze, regulować temperaturę i wilgotność powietrza w kopalni oraz efektywnie rozrzedzać lub usuwać niebezpieczne gazy i zawieszony w powietrzu pył respirabilny¹¹⁵.

Ministerstwo wyraziło także opinie w zakresie emisji metanu z zamkniętych i nieczynnych podziemnych kopalń węgla stwierdzając, że okres 50 lat jest zbyt długi. Kopalnie zamknięte przed rokiem 1990 charakteryzowały się bardzo niską metanonośnością lub były niemetanowe. Z uwagi na fakt potwierdzony w badaniach naukowych, że wydzielanie się metanu ze zrobów zanika po około 15 latach, zaproponowało skrócenie tego okresu do 25 lat. Ponadto wskazano, że niektóre szyby mogą być trudne lub wręcz niemożliwe do opomiarowania z uwagi na ich trwałą likwidację. Jednocześnie wdrożenie przepisów wynikających z projektowanego rozporządzenia metanowego w kształcie proponowanym przez KE może wywołać kryzys społeczno-gospodarczy, spowodowany koniecznością przedwczesnego zamknięcia większości działających w Polsce podziemnych kopalń węgla, gdyż zaproponowane wskaźniki i ograniczenia nie są możliwe do spełnienia. W przypadku takiego scenariusza wystąpi konieczność importu węgla z uwagi na potrzeby gospodarki. Dotychczas węgiel energetyczny importowano z Rosji, Kolumbii i Kazachstanu. W tych krajach nie obowiązują tego typu regulacje środowiskowe przy wydobywaniu. Dodatkowo w przypadku importu dochodzą emisje związane z transportem. W przypadku likwidacji kopalń w Polsce i ich

¹¹⁴ Zawartość metanu w pokładzie węgla zależy m.in. od składu petrograficznego i stopnia uwęglania węgla, zawartości wody, temperatury złożowej i w dużej mierze od warunków geologicznych, które w polskich złożach nie podlegają dużym zmianom, tym bardziej w okresach kwartalnych.

¹¹⁵ Zbiór cząstek przechodzących przez selektor wstępny o przepuszczalności charakteryzowanej według wymiarów cząstek, opisanej logarytmiczno-normalną funkcją prawdopodobieństwa, o średnicy aerodynamicznej około trzy i pół mikrona i z geometrycznym odchyleniem około półtora mikrona.

równoczesnego ich rozwoju w krajach trzecich nastąpi jedynie „ucieczka” emisji, bez pozytywnego wpływu na środowisko naturalne. W związku z powyższym, MAP stał na stanowisku, że lepiej zarządzać emisjami poprzez stopniowe ich obniżanie na terenie UE, niż nie posiadać żadnej kontroli nad tym zagadnieniem w krajach trzecich. Dodatkowym aspektem było bezpieczeństwo energetyczne. Wydarzenia za wschodnią granicą pokazały jak ważne są własne surowce energetyczne, a nie uzależnienie się od krajów spoza UE. W ostatnim czasie Polska była eksporterem energii wyprodukowanej z węgla kamiennego do UE. Własne zasoby surowca pozwoliły na mitygację zagrożeń związanych z wysokimi cenami i brakami surowców energetycznych.

W lutym 2023 r. Minister zainicjował dialog pomiędzy polskimi posłami do Parlamentu Europejskiego wysyłając pismo¹¹⁶ informujące o konsekwencjach przyjęcia rozporządzenia metanowego w proponowanym kształcie dla całego sektora górnictwa. W wyniku podjętych w KE rozmów Parlament przyjął poprawki w sprawie parametrów dotyczących zakazu odprowadzania metanu szybami wentylacyjnymi w kopalniach węgla kamiennego na poziomie 5 ton do 2027 r. i 3 tony do 2031 r. pomimo, że MAP postulował poziom 8 ton metanu na kilotonę wydobywanego węgla, wydłużenie okresu przejściowego na ograniczenie emisji metanu do 2032 r. i wprowadzenie przepisów umożliwiających zabezpieczenie finansowania operatorom inwestycji w wychwytywanie i magazynowanie metanu. Według stanu na luty 2023 r. wskaźnik emisji metanu dla kopalń metanowych mieścił się w przedziale od 5,3 do 13,5 ton metanu na kilotonę wydobywanego węgla. Biorąc pod uwagę, że górnictwo sięga po coraz głębsze pokłady, ilość metanu w przeliczeniu na tonę będzie się zwiększać, gdyż jego zawartość w złożu co do zasady rośnie wraz z głębokością. Obecnie podstawowym sposobem rozrzedzania gazów niebezpiecznych w podziemnych wyrobiskach kopalń jest wentylacja. System wentylacji górniczej został tak zaprojektowany, aby dostarczyć górnikom świeżego powietrza i nie stwarzać bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia pracujących górników.

Na koniec III kwartału 2023 r. projekt rozporządzenia był na etapie¹¹⁷ pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim, tj. negocjacji międzyinstytucjonalnych. Zgodnie z poprawkami przyjętymi przez Parlament Europejski, w ciągu trzech lat (zgodnie z wersją KE i Parlamentu Europejskiego, według podejścia Rady – w ciągu pięciu lat) Komisja przyjmie akt delegowany w celu uzupełnienia ww. rozporządzenia poprzez określenie ograniczeń dotyczących odprowadzania metanu z szybów wentylacyjnych kopalń węgla koksowego. Ministerstwo stało na stanowisku, że transformacja energetyczna i kontynuowanie produkcji przemysłowej na wewnętrznym unijnym rynku będzie znacznie utrudnione przez konieczność zapewnienia dostaw stali spoza krajów członkowskich Unii Europejskiej z uwagi na to, że węgiel koksowy jest niezbędnym elementem dla produkcji stali.

(akta kontroli str. 55-56, 26-27, 60-68, 84-85, 88-89, 197-220, CD1 pliki 157-183, 243)

¹¹⁶ Pismo z 20 lutego 2023 r. znak: DGH.IV.4140.1.2023 IK: 807070.

¹¹⁷ Na dzień 6 września 2023 r.

1.3. Wydzielenie wytwórczych aktywów państwowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa

Kluczowe założenia Transformacji sektora elektroenergetycznego

Decyzja o wydzieleniu aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa i utworzeniu NABE, została podjęta uchwałą Rady Ministrów nr 44/2022 z dnia 1 marca 2022 r., która przyjęła dokument *Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa*.

(akta kontroli str. 10-13, 197-220, 349-391, CD1 pliki 59-80)

Umowa z KPMG na świadczenie usług doradztwa finansowego

Przygotowanie *Transformacji sektora elektroenergetycznego* poprzedzone było analizami możliwych przekształceń spółek energetycznych w obszarze wytwarzania energii elektrycznej przeprowadzonymi na zlecenie Ministra Aktywów Państwowych, organu sprawującego nadzór właścicielski nad spółkami energetycznymi, przez niezależnego doradcę - KPMG Advisory sp. z o.o. sp.k.¹¹⁸ na podstawie umowy z 21 października 2021 r.¹¹⁹

W pierwszym etapie prac KPMG dokonał analizy finansowej spółek z perspektywy ich działalności w segmencie wytwarzania energii ze źródeł węglowych, w tym perspektyw rozwoju w świetle obecnych i prognozowanych uwarunkowań ekonomicznych i regulacyjnych. Wynikiem analiz było wskazanie kluczowych modeli przeprowadzenia przekształceń spółek, ze wskazaniem potencjalnych ryzyk oraz korzyści zarówno dla spółek jak i dla Skarbu Państwa. W kolejnym etapie dla uzgodnionej koncepcji, KPMG wykonał pogłębioną analizę poszczególnych jednostek wytwórczych w celu wskazania optymalnych modeli eksploatacji węglowych aktywów wytwórczych z finansowego punktu widzenia. Wyniki prac KPMG, wraz z rekomendacjami, zostały opisane w dwóch raportach *Koncepcji Modelu Finansowego Przekształceń polskiego sektora elektroenergetycznego Raport z Etapu I prac z grudnia 2020 r.* i *Koncepcji Modelu Finansowego Przekształceń polskiego sektora elektroenergetycznego Raport z Etapu II prac z lipca 2021 r.*

Łączne wynagrodzenie wypłacone KPMG z tytułu wykonania Umowy wyniosło brutto [...]. Odebranie prac udokumentowane zostało protokołem odbioru.

(akta kontroli str. 10-16, 199, 225-250, 279-288, CD1 plik 59-60, CD4 pliki 1-96, CD5 pliki 1-106)

Proces konsultacji

Przygotowane raporty stanowiły podstawę do przygotowania projektu dokumentu *Transformacja sektora elektroenergetycznego*. Projekt tego dokumentu został zgłoszony do wykazu prac programowych Rady Ministrów¹²⁰ w kwietniu 2021 r., a następnie poddany procesowi konsultacji publicznych, uzgodnień i opiniowania zgodnie z § 21 pkt 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.¹²¹ Projekt został skierowany do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania 27 maja 2021 r. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹²², z chwilą skierowania do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania, projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej

¹¹⁸ Dalej: KPMG.

¹¹⁹ Umowa nr 66/II/P/75001/4390/20/DAS aneksowana 1 lipca 2021 r. Nr ID169.

¹²¹ M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.

¹²² Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

MAP. Uwagi można było zgłaszać do MAP do 28 czerwca 2021 r. Konsultacje miały charakter otwarty. W ramach uzgodnień międzyresortowych i opiniowania wpłynęły uwagi i stanowiska zgłoszone przez następujące osiem podmiotów: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; Ministerstwo Finansów; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministerstwo Klimatu i Środowiska; Rządowe Centrum Legislacji; Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Urząd Regulacji Energetyki.

W ramach konsultacji ze spółkami z udziałem Skarbu Państwa wpłynęły uwagi i stanowiska zgłoszone przez cztery podmioty: PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Tauron Polska Energia SA, ENEA SA i Energa SA. Uwagi zgłoszone przez ww. spółki w zasadniczej większości zostały uwzględnione. W ramach konsultacji publicznych wpłynęły stanowiska zgłoszone przez 37 podmiotów.

Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych do projektu *Transformacji sektora elektroenergetycznego* dotyczyły m.in. aktualizacji danych i informacji dotyczących np. maksymalnych cen uprawnień do emisji CO₂ w 2021 r., cen energii elektrycznej, polityki poszczególnych państw członkowskich UE w zakresie wycofania węgla, dookreślenia założeń i celów procesu transformacji elektroenergetycznej, określenia sposobu reorganizacji wewnętrznej koncernów energetycznych w związku z wydzieleniem aktywów węglowych oraz zakresu podmiotowego i zasad funkcjonowania NABE, wskazania rozwiązań, mających na celu zapewnienie ciągłości dostaw energii elektrycznej i bezpieczeństwa energetycznego Polski po utworzeniu NABE, uzupełnienia o zapisy odnoszące do się zabezpieczeń socjalnych pracowników objętych procesem transformacji, (gwarancji zatrudnienia, pakietu świadczeń socjalnych), źródeł finansowania NABE, zachowania konkurencyjności na rynku energii po utworzeniu NABE. Zgłoszone uwagi zostały poddane analizie, a uwagi uznane za uzasadnione zostały uwzględnione.

Projekt *Transformacji sektora elektroenergetycznego* był rozpatrywany przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów oraz Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 2022 r.

W celu określenia współpracy pomiędzy stronami zaangażowanymi w realizację *Transformacji sektora elektroenergetycznego* i wsparcia procesu kształtowania modelu działalności NABE, 23 lipca 2021 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Grupami Energetycznymi a Skarbem Państwa. Efektem zawartego porozumienia był wybór doradcy strategicznego spółki zaangażowane w *Transformację sektora elektroenergetycznego*, tj. PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Tauron Polska Energia SA, ENEA SA i ENERGA SA. W dniu 15 listopada 2021 r. pomiędzy ww. spółkami a KPMG, jako wybranym doradcą strategicznym¹²³, zawarta została umowa w szczególności na doradztwo w obszarze strategii, strukturyzacji transakcji i opracowania modelu operacyjnego przyszłego NABE.

Doradca Strategiczny Spółek dokonał m.in. analizy formuły przeprowadzenia transakcji przejęcia przez Skarb Państwa kontroli kapitałowej nad Spółkami Nabywanymi. Efektem prac był Raport KPMG pn. *Wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych z grup kapitałowych PGE, ENEA, TAURON i ENERGA. Strukturyzacja transakcji sprzedaży spółek energetyki węglowej do Skarbu Państwa* 30 czerwca 2022 r. W toku tej analizy zidentyfikowane zostały dwa warianty Transformacji, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie Transformacji. Wskazano w nim, że nabycie może nastąpić w dwóch modelach:

¹²³ Dalej: Doradca Strategiczny Spółek.

- przez nabycie akcji/udziałów poszczególnych spółek bezpośrednio przez Skarb Państwa a następnie ich konsolidację w ramach NABE¹²⁴ lub
- przez warunkowe nabycie akcji/udziałów spółek przez PGE GiEK SA, pod warunkiem nabycia akcji PGE GiEK przez Skarb Państwa¹²⁵.

Jednocześnie w dokumencie *Transformacja sektora elektroenergetycznego* wskazano, że wybór modelu transakcji będzie uzależniony od rezultatów dalszych analiz.

Dalsze analizy przeprowadzone zostały przez doradców transakcyjnych Skarbu Państwa zaangażowanych przez Ministra Aktywów Państwowych po przyjęciu uchwały Rady Ministrów 1 marca 2022 r. Zgodnie z tą uchwałą koordynowanie i nadzorowanie realizacji procesu Transformacji powierzono ministrowi właściwemu ds. aktywów państwowych.

Umowy na doradztwo finansowe i prawne

Podstawą prac doradców transakcyjnych była umowa w sprawie świadczenia usług finansowych z 4 lipca 2022 r.¹²⁶ zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a PwC Advisory sp. z o.o. sp. k.¹²⁷ oraz umowa w sprawie świadczenia usług doradztwa prawnego z 11 lipca 2022 r.¹²⁸ zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a White & Case M. Studniarek i Wspólnicy – Kancelaria Prawna sp.k.¹²⁹

Termin realizacji umów z Doradcami Skarbu Państwa upłynął 15 listopada 2023 r. Wszystkie prace, dotychczas zlecone PwC, zostały zrealizowane i rozliczone. Natomiast część prac zleconych W&C wymagała jeszcze rozliczenia zgodnie z §6 ust. 2a umowy. Dyrektor DKA wyjaśnił¹³⁰, że z uwagi na stan faktyczny procesu utworzenia NABE determinowany w szczególności niezakończonym procesem legislacyjnym w zakresie ustawy o gwarancjach, Minister Aktywów Państwowych podjął decyzję o niepodjęciu czynności w celu dalszego wydłużenia terminu ich realizacji¹³¹.

Łączne wynagrodzenie wypłacone PwC z tytułu wykonania umowy wyniosło brutto [...]. Natomiast łączne wynagrodzenie wypłacone W&C wyniosło brutto [...]. Odebranie prac udokumentowane zostało protokołami odbioru.

Pierwszą usługą zrealizowaną przez Doradców Skarbu Państwa w ramach doradztwa transakcyjnego była weryfikacja zaproponowanej przez Doradcę Strategicznego Spółek struktury Transformacji i rekomendacja optymalnego dla Skarbu Państwa modelu Transformacji mającego na celu nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów Spółek Wytwórczych (Model I - [...] albo Model II - [...]), w tym ewentualne zaproponowanie zmian do wybranego modelu. Jednocześnie w *Transformacji sektora elektroenergetycznego* zaznaczono, że wybór modelu transakcji będzie uzależniony od rezultatów dalszych analiz.

Efekty prac zostały zawarte w raporcie PwC pn. *Projekt Atlas. Rekomendowana struktura nabycia akcji/udziałów Spółek Nabywanych przez Skarb Państwa* z 18 października 2022 r. i memorandum W&C pn. *Wybrane aspekty prawne dotyczące planowanej reorganizacji podmiotów sektora węglowego i energetycznego* z 21 września 2022 r.

¹²⁴ Dalej: Model I.

¹²⁵ Dalej: Model II.

¹²⁶ Umowa nr 39/II/P/75001/4390/22/DPE wraz z aneksami.

¹²⁷ Dalej: PwC lub Doradca Skarbu Państwa.

¹²⁸ Umowa nr 41/II/P/75001/4390/22/DPE wraz z aneksami.

¹²⁹ Dalej: W&C lub Doradca Skarbu Państwa.

¹³⁰ Pismo Dyrektora DKA z dnia 28 listopada 2023 r. DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

¹³¹ Notatka decyzyjna z 10 listopada 2023 r. IK: 890546.

PwC, podobnie jak W&C, zarekomendował przeprowadzenie transformacji według [...], czyli według założeń zakładających [...]. Uzasadnił to argumentem, że [...]. Natomiast W&C wskazał, że [...].

Minister Aktywów Państwowych¹³², w oparciu o powyższe stanowiska Doradców Skarbu Państwa zaakceptował wybór Modelu [...].

Rekomendacje Doradców Skarbu Państwa zostały przez nich, zgodnie z umowami, ponownie zweryfikowane po zakończeniu badań vendor due diligence¹³³ i zawarte w raporcie PwC pn. *Projekt Atlas. Weryfikacja rekomendacji optymalnego dla Skarbu Państwa modelu Transformacji* z 18 maja 2023 r. oraz memorandum W&C pn. *Zaktualizowane memorandum dot. wybranych aspektów prawnych dotyczących planowanej reorganizacji podmiotów sektora węglowego i energetycznego* z 1 czerwca 2023 r. W obu przypadkach podtrzymali oni swoje pierwotne stanowisko.

Wypracowanie struktury finansowej NABE

Za wypracowanie struktury i pozyskanie finansowania odpowiadała PGE GiEK, jako konsolidator przyszłego NABE. Z uwagi na oczekiwania banków dotyczące udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji na zobowiązania, które mają być zaciągnięte przez NABE – warunkujące zaangażowanie tych instytucji w finansowanie NABE – proces ten wymagał także zaangażowania Ministerstwa Finansów¹³⁴ jako podmiotu odpowiedzialnego za udzielanie gwarancji Skarbu Państwa. W trakcie roboczych uzgodnień z MF określono m.in. zakres i warunki udzielanych gwarancji. W wyniku rozmów i negocjacji pomiędzy interesariuszami (w tym MF), uzgodniono, że:

- okres finansowania NABE obejmującego trzy instrumenty kredytowe (kredyt obrotowy¹³⁵ w celu zapewnienia płynności finansowej NABE, pożyczek długoterminowych od GE w celu spłaty istniejących pożyczek udzielonych przez GE oraz Platformy Treasury w celu zapewnienia efektywnego dostępu do terminowego rynku energii poprzez możliwość zabezpieczenia zmienności cen uprawnień do emisji CO₂ i kursu euro), potrzebne NABE w toku dalszej działalności, wynosić będzie 8 lat; okres ten, zgodnie z modelem finansowym (opracowanym przez doradcę strategicznego) pozwoli na całkowitą spłatę zadłużenia bez konieczności pozyskania nowego finansowania przeznaczonego na refinansowanie dotychczasowych zobowiązań;
- gwarancjami Skarbu Państwa zostaną objęte wszystkie trzy ww. grupy instrumentów finansowych, ale tylko w zakresie części kapitałowej zadłużenia;
- wysokość gwarancji Skarbu Państwa wyniesie 70% udzielonego finansowania (przy pierwotnym oczekiwaniu banków kształtującym się na poziomie 100%), przy czym zaznaczyć trzeba, że o ile jest to swoiste zaangażowanie ze strony Skarbu Państwa, to efektywnie będzie ono stanowić źródło dochodów dla budżetu państwa w czasie obowiązywania gwarancji (opłaty prowizyjne dokonywane przez NABE za gwarantowanie jej zobowiązań), a jedynie w przypadku braku obsługi zobowiązań przez NABE nastąpi faktyczne zaangażowanie Skarbu Państwa z tytułu jej udzielenia.

W konsekwencji oznacza to, że wszelkie nadwyżki finansowe generowane przez NABE będą musiały w pierwszej kolejności być przeznaczone na spłatę zadłużenia. Natomiast spłata całości zadłużenia w okresie 8 lat oznacza, że wszelkie wygenerowane po tym okresie nadwyżki finansowe będą mogły stanowić źródło dywidend dla Skarbu Państwa lub zostać przeznaczone przez NABE, za zgodą Skarbu Państwa jako jedyne akcjonariusza, na inne cele tj. modernizację jednostek wytwórczych lub

¹³² Notatka decyzyjna z 28 października 2022 r. IK: 765961.

¹³³ Dalej: VDD.

¹³⁴ Dalej: MF.

przesunięcie daty odstawienia bloków, które utraciły efektywność ekonomiczną, ale ich dalsza praca jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Banki PKO Bank Polski SA, Bank Polska Kasa Opieki SA, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Alior Bank SA podpisały 7 lipca 2023 r. *Oświadczenie w sprawie intencji finansowania* i parafowały *Zasadnicze warunki finansowania – kredyt odnawialny* w wysokości 15 000 000 000 zł dla NABE (tzw. term sheet pożyczkowy). Równolegle paraflowane zostały przez PGE, ENEA i TAURON i PGE GiEK także zasadnicze warunki finansowania dotyczące długoterminowych pożyczek dla NABE (tzw. term sheet pożyczkowy).

Zgodnie z informacją¹³⁶ Ministra Aktywów Państwowych do Prezesa Rady Ministrów, według analizy płynnościowej NABE sporządzonej przez KPMG, na dzień 1 października 2023 r. konieczne będzie posiłkowanie się pożyczkami od GE na poziomie 13 475 mln zł, z czego w pierwszym miesiącu funkcjonowania NABE zostanie spłacone, a łączne długoterminowe pożyczki w kwocie 9 936 mln zł pozostaną rozterminowane z okresem spłaty wynoszącym 8 lat. Powyższe analizy zostały przeprowadzone przy założeniu braku konwersji istniejącego zadłużenia na kapitał zakładowy, podczas, gdy zgodnie z uzgodnionymi warunkami Transakcji (Term Sheet) konwersja części długu na kapitał zakładowy będzie mieć miejsce w przypadku Tauron Wytwarzanie i przyczyni się do poprawy przyszłej sytuacji płynnościowej NABE, względem przedstawionego scenariusza. Oznacza to, że zgodnie z założeniami modelu płynnościowego kwota 3 539 mln zł zostanie spłacona po utworzeniu NABE ze środków pochodzących z RCF, udzielonego przez ww. konsorcjum banków, a kwota 9 936 mln zł będzie stanowiła wartość pożyczek udzielonych NABE przez GE, która będzie przeznaczona na refinansowanie istniejących zobowiązań finansowych wobec GE. Pozostała kwota udzielonego RCF pozostanie do dyspozycji NABE na wykonanie innych zobowiązań, w tym rozliczenie transakcji zabezpieczających zakup praw do emisji CO₂.

Ponadto z informacji Ministra do Prezesa Rady Ministrów wynikało, że zgodnie ze stanowiskiem Zarządu PGE GiEK opracowana struktura finansowania zapewniac będzie niezakłócone funkcjonowanie NABE, jak również uwzględniać potrzeby płynnościowe NABE jako grupy kapitałowej¹³⁷ (tj. po wniesieniu pozostałych Spółek Nabywanych na podwyższenie kapitału zakładowego PGE GiEK).

Wobec powyższego (mając także na uwadze warunki zawarte w paraflowanych przez banki term sheet RCF co do łącznej wartości pożyczek terminowych dla NABE – 9 900 mln zł), Transakcja opiera się na następującej strukturze pożyczek długoterminowych dla NABE udzielanych przez GE: [...].

Ze względu na niewielką wartość istniejącego zadłużenia jak i niewielką wartość przedsiębiorstwa (Enterprise Value) EEO w porównaniu do pozostałych Spółek Nabywanych, nie zakłada się [...]¹³⁸.

PGE GiEK we współpracy z doradcami w okresie styczeń-czerwiec 2023 r. prowadziła rozmowy z bankami w sprawie utworzenia Platformy Treasury. Umowy ISDA¹³⁹ w przeciwieństwie do umów kredytowych nie definiują wysokości przyznanego finansowania, tj. limitów transakcyjnych na dane instrumenty pochodne, a jedynie określają

¹³⁶ Pismo z 14 września 2023 r. IK: 875286.

¹³⁷ Tj. po wniesieniu pozostałych Spółek Nabywanych na podwyższenie kapitału zakładowego PGE GiEK.

¹³⁸ Locked box to formuła stosowana przy zamykaniu transakcji M&A (z ang. *mergers and acquisitions*, czyli transakcji skutkujących zmianą w strukturze własności przedsiębiorstwa). Cechą charakterystyczną rozwiązania locked box jest to, że cena w transakcji ustalana jest w oparciu o dane historyczne sprzed zamknięcia transakcji i nie podlega późniejszym korektom.

¹³⁹ International Swaps and Derivatives Association – stowarzyszenie z siedzibą w Londynie zarządzające wiodącym na międzynarodowych rynkach finansowych standardem dokumentacji, na bazie którego zawierane są transakcje na instrumentach pochodnych, na bazie których funkcjonować będzie Platforma Treasury NABE.

warunki na jakich są przeprowadzane transakcje na zakup instrumentów zabezpieczających w ramach przyznanych limitów. Taki model partycypacji w rynku terminowym jest również obowiązujący w odniesieniu do GE.

Podpisanie kluczowych dokumentów finansowania i spełnienie się warunków jego uruchomienia¹⁴⁰ jest niezbędne do zamknięcia Transakcji tj. podpisania przez Skarb Państwa umów przyrzeczonych („SPA”)¹⁴¹ (closing) i utworzenia NABE, zaś wniosek o uruchomienie finansowania powinien być złożony w dniu zamknięcia Transakcji. Z tego względu kwestia ta została w odpowiednim zakresie zaadresowana w Pre-SPA w postaci odpowiednich warunków zawieszających, których spełnienie jest niezbędne dla podpisania SPA. Natomiast finansowanie warunkowane jest wejściem w życie przepisów Ustawy o gwarancjach, co wobec decyzji Senatu uniemożliwia utworzenie NABE.

Uzgodnienia w GE

W I połowie 2023 r., przy wsparciu Doradców Skarbu Państwa, przeprowadzony został proces roboczych uzgodnień z GE, którego przedmiotem był projekt ogólnej, przedwstępnej umowy nabycia przez Skarb Państwa akcji/udziałów Spółek wydzielanych. Dokument „Projekt NABE Podsumowanie Warunków Transakcji” (tzw. Term Sheet) został podpisany pomiędzy Skarbem Państwa a każdą z GE 10 sierpnia 2023 r. (pięć dokumentów dotyczących każdej ze Spółek Wytwórczych z osobna). Na bazie Term Sheet przygotowane zostały projekty przedwstępnych umów sprzedaży akcji i udziałów Spółek Wytwórczych, które zamierzano zawrzeć po przyjęciu ustawy o gwarancjach.

Projekt ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego

Prace nad projektem ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego zostały zainicjowane przez Ministerstwo Aktywów Państwowych w czerwcu 2022 r. przekazaniem do Ministerstwa Finansów, w trybie roboczym, koncepcji powstania i funkcjonowania NABE. W oparciu o te materiały MF wskazało obszary niezbędne dla uregulowania ustawowego. Pismem z 14 listopada 2022 r. przekazano do MF projekt ustawy. Niezależnie jednak od identyfikacji samej potrzeby objęcia zobowiązań NABE gwarancjami Skarbu Państwa szczegółowe warunki tych gwarancji, tj. w szczególności ich zakres przedmiotowy, podmiotowy, kwotowy i czasowy, były elementem negocjacji całościowej struktury finansowania NABE z instytucjami finansującymi. Za wypracowanie struktury i pozyskanie finansowania odpowiadała PGE GiEK SA, jako konsolidator przyszłego NABE.

Sekretarz Stanu w MAP wyjaśnił¹⁴², iż niezależnie od wypracowania z MF poszczególnych postanowień projektu ustawy, projekt ten nie mógł zostać formalnie skierowany do dalszych prac legislacyjnych, gdyż wpisanie do niego kluczowych parametrów wymagało finalnego ich potwierdzenia i uzgodnienia pomiędzy PGE GiEK SA a instytucjami finansującymi. Te informacje zostały zaś potwierdzone MAP (DPE) w ramach roboczych kontaktów z PGE GiEK SA i jego doradcami odpowiedzialnymi za organizację finansowania w korespondencji otrzymanej z PGE GiEK 10 i 13 lipca 2023 r. W konsekwencji, wniosek o rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów został skierowany przez MAP do Sekretarza Rady Ministrów 14 lipca 2023 r. do

¹⁴⁰ Poza samym nabyciem akcji i udziałów w kapitale zakładowym Spółek Nabywanych, wniesieniem aportów do PGE GiEK i ustanowieniem przez PGE GiEK odpowiednich zastawów na wniesionych akcjach i udziałach.

¹⁴¹ SPA: ang. Sale and purchase agreement lub Share purchase agreement – umowa sprzedaży (KC)/ umowa nabycia akcji/udziałów.

¹⁴² Pismo Sekretarza Stanu w MAP Roberta Kropiwnickiego z 1 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 915412.

rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów¹⁴³, tj. niezwłocznie po otrzymaniu potwierdzenia uzgodnień merytorycznych dotyczących parametrów gwarancji. Istniejące uwarunkowania prawne dla objęcia zobowiązań NABE gwarancjami Skarbu Państwa zostały poddane analizie w Ministerstwie Finansów, a efektem tej analizy była konkluzja, że brak jest obecnie obowiązujących przepisów umożliwiających udzielanie postulowanego wsparcia. Na bazie wstępnych propozycji zmian legislacyjnych, przygotowanych w ramach roboczych kontaktów pomiędzy Ministrem Finansów¹⁴⁴ i Ministrem Aktywów Państwowych, wypracowany został projekt Ustawy o gwarancjach.

W dniu 18 lipca 2023 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania NABE (UD505) i skierowała go do Sejmu. W dniu 17 sierpnia 2023 r. Sejm uchwalił *ustawę o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego*¹⁴⁵ i przekazał ją do Senatu¹⁴⁶.

Za wypracowanie struktury i pozyskanie finansowania odpowiadał PGE GiEK. W korespondencji otrzymanej z PGE GiEK w dniu 10 i 13 lipca 2023 r. przekazane zostały oświadczenia poszczególnych banków w sprawie intencji finansowania z 7 lipca 2023 r. oraz zasadnicze warunki finansowania w zakresie pożyczki terminowej także z 7 lipca 2023 r. W konsekwencji, wniosek o rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów został skierowany przez Ministra Aktywów Państwowych na ręce Sekretarza Rady Ministrów dnia 14 lipca 2023 r. do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Projekt ustawy o gwarancjach wpłynął do Sejmu 21 lipca 2023 r. Sejm RP uchwalił ustawę 17 sierpnia 2023 r. i skierował ją do prac senackich. Senat RP 7 września 2023 r. podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy o gwarancjach w całości. W związku z ukonstytuowaniem się Sejmu nowej kadencji ustawa wymaga ponownego procedowania.

Dyrektor DKA w wyjaśnieniach stwierdził¹⁴⁷, że celem dokumentów programowych takich jak Transformacja nie jest wskazywanie szczegółowego wykazu zadań koniecznych do efektywnego zrealizowania opisanych w nich procesów, a zasadniczo przedstawienie kierunku działania oraz zamierzonych efektów. Opracowanie ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania NABE nie było zadaniem samym w sobie, a częścią składową prac nad strukturą transakcji mających prowadzić do utworzenia NABE. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z Transformacją sposób rozliczenia transakcji, z uwagi na zadłużenie Spółek Wytwórczych wobec Grup Energetycznych, miał być na dalszym etapie przedmiotem szczegółowych uzgodnień między interesariuszami. W ramach prac nad strukturą transakcji doradca strategiczny Grup Energetycznych przedstawił analizę ewentualnego zapotrzebowania na gwarancje Skarbu Państwa i zawarł ją w raporcie KPMG pn. „Wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych z grup kapitałowych PGE, ENEA, TAURON i ENERGA Strukturyzacja transakcji sprzedaży spółek energetyki węglowej do Skarbu Państwa” z 30 czerwca 2022 r., tj. po przyjęciu przez Radę Ministrów dokumentu Transformacja. Przedmiotowy raport przedstawia przy tym podejście doradcy do prac nad pozyskaniem finansowania, gdzie pierwsza faza rozeznania z instytucjami

¹⁴³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12374702/katalog/12992586#12992586> (dostęp 8 lutego 2024 r.)

¹⁴⁴ Pismo MF do MAP z 23 września 2022 r. znak: DG1.6610.5.2022; pismo MAP do MF z 14 listopada 2022 r. znak: DPE.5016.3.2022 IK: 763747; pismo MF do MAP z 5 grudnia 2022 r. znak: DG1.6610.5.2022; pismo MAP do MF z 5 stycznia 2023 r. znak: DPE.5016.3.2022 IK: 763747; pismo MF do MAP z 18 stycznia 2023 r. znak: DG1.6610.5.2022; pismo MAP do MF z 20 kwietnia 2023 r. znak: DPE.5016.3.2022 IK: 763747.

¹⁴⁵ Numer w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD505.

¹⁴⁶ Druk senacki nr 1084 (stan na 28 sierpnia 2023 r.).

¹⁴⁷ Pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917459.

finansowymi zakładała pozyskane finansowania bez gwarancji Skarbu Państwa. Dopiero w toku tych rozmów prowadzonych przez Zarząd PGE GiEK z zainteresowanymi Transformacją instytucjami finansowymi doprecyzowane zostały oczekiwania tych instytucji w zakresie zabezpieczenia ich zaangażowania w finansowanie NABE gwarancjami Skarbu Państwa. Powyższe oczekiwania następnie zostały skonsultowane z Ministerstwem Finansów, co w efekcie skutkowało zasadnością opracowania projektu stosowanej ustawy.

Ramowy harmonogram realizacji najważniejszych zadań i monitorowanie

W *Transformacji sektora elektroenergetycznego*, w części dotyczącej ramowego harmonogramu realizacji najważniejszych zadań wskazano, iż kolejnymi krokami projektu transformacji sektora energetycznego będą:

1. reorganizacja wewnętrzna spółek i zapewnienie wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej (do końca II kwartału 2022 r.)

Reorganizacja (organizacyjna i/lub kapitałowa) spółek serwisowych i funkcji wsparcia niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania spółek wytwórczych wokół istniejących podmiotów w oparciu o funkcjonujące struktury organizacyjne, infrastrukturę, zasoby, doświadczoną kadrę, sprawnie działające procesy i procedury.

2. rozpoczęcie procesu due diligence (III kwartał 2022 r./IV kwartał 2022 r.);
3. wycena wydzielanych spółek (IV kwartał 2022 r.);
4. nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem od PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA, ENEA SA, ENERGA SA, TAURON Polska Energia SA spółek (IV kwartał 2022 r.).

Następnie miało odbyć się wniesienie nabytych aktywów do jednej grupy kapitałowej będącej spółką ze 100% udziałem Skarbu Państwa, funkcjonującej według zasad Kodeksu spółek handlowych.

Realizacja ww. zadań przebiegała w następujący sposób:

1. Reorganizacja wewnętrzna spółek i zapewnienie wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej:

Zgodnie z ramowym harmonogramem zadanie reorganizacji wewnętrznej spółek i zapewnienia wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej miało zostać zrealizowane do końca II kwartału 2022 r. Natomiast finalizacja przedmiotowego zadania nastąpiła w III kwartale 2023 r., a więc z ponad rocznym opóźnieniem w porównaniu do przyjętego harmonogramu.

Według wyjaśnień Dyrektora DKA¹⁴⁸ w zakresie reorganizacji wewnętrznej Grup energetycznych i spółek wytwórczych oraz zapewnienia spółkom wytwórczym zdolności operacyjnej, Ministerstwo nie posiadało szczegółowych informacji i dokumentów o sposobie, terminie realizacji poszczególnych czynności i przyczynach powstałych opóźnień. Czynności te prowadzone były przez Grupy energetyczne, wobec czego szczegółowe informacje i dokumenty o sposobie i terminach realizacji poszczególnych czynności – według składającego wyjaśnienia - były w gestii tych podmiotów.

2. Proces due diligence

Za zlecenie badań VDD, w tym wybór doradców, podpisanie z nimi umów i zlecenie prac, odpowiadały Grupy energetyczne, przy czym wyniki VDD zostały przekazane do wykorzystania przez Skarb Państwa oraz do weryfikacji i analizy przez Doradców

¹⁴⁸ Pismo Dyrektora DKA z 28 listopada 2023 r. DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

Skarbu Państwa. Pierwsze badanie VDD finansowo-podatkowe oraz prawne Spółek Wydzielanych zostało przeprowadzone na dzień 31 marca 2022 r. a następnie zaktualizowane na dzień 30 września 2022 r. Zakres aktualizacji VDD w obszarze finansowo-podatkowym i prawnym był spójny z zakresem pierwszego VDD. W przypadku obszaru techniczno-środowiskowego, który charakteryzuje się mniejszą dynamiką zmian, VDD oparto o jedno badanie. Niemniej jednak GE TAURON i ENERGA, dokonały dodatkowo aktualizacji/rozszerzenia zakresu prac pierwotnego badania, w celu odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Spółek Nabywanych. Pozostałe badania techniczno-środowiskowe nie wymagały takiej aktualizacji, przy czym należy wskazać, że raport z badania techniczno-środowiskowego PGE GiEK, z uwagi na złożoną strukturę aktywów, został przekazany w finalnej wersji dopiero w połowie marca 2023 r.

Dodatkowo, na etapie sporządzania wycen przez PwC, w celu zabezpieczenia ryzyka zaniżenia planowanych nakładów inwestycyjnych przez Sprzedawców, raporty VDD (w ramach oddzielnych opracowań lub uzupełnień istniejących raportów) zostały uzupełnione o analizę adekwatności prognoz nakładów inwestycyjnych (CAPEX) na poszczególne bloki energetyczne Spółek Nabywanych. Przeprowadzone badania VDD dostarczyły Doradcom Skarbu Państwa informacji na temat nabywanych aktywów oraz możliwych do pojawienia się w przyszłości wyzwań związanych z zarządzaniem nimi.

Zgodnie z ramowym harmonogramem zadanie dotyczące procesu due diligence miało rozpocząć się w III/IV kwartale 2022 r. Z pozyskanych w trybie 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK¹⁴⁹ informacji wynika, że w tym przypadku termin został zachowany. Niemniej w opinii NIK, ramowy harmonogram powinien również zawierać datę, do której proces ten powinien zostać ukończony, jako jeden z kluczowych elementów realizacji całej Koncepcji.

Badania VDD¹⁵⁰ prowadzone były przez doradców Grup energetycznych, a Doradcy Skarbu Państwa dokonali analizy wyników tych badań, uwzględniając je w dokumentacji transakcyjnej oraz wycenach. Podsumowanie zakresu dokumentów, terminów i czynności realizowanych w ramach tych prac nad transformacją zostało ujęte w raporcie PwC z 18 maja 2023 r. pn. *Projekt ATLAS. Pisemne sprawozdanie podsumowujące prace w obszarze koordynacji VDD Spółek Nabywanych*.

3. Wyceny wydzielanych spółek:

Prace nad wycenami Spółek Nabywanych dla Skarbu Państwa zostały zlecone PwC 8 marca 2023 r., a finalne raporty z wyceny¹⁵¹ sporządzone i przekazane MAP 9 sierpnia 2023 r. Wyceny opierały się m.in. na wynikach badań VDD i danych od GE lub Spółek Wytwórczych.

4. Nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych

W zakresie nabycia przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem od Grup energetycznych, czynności w tym zakresie nie zostały dotychczas podjęte¹⁵². Zgodnie z ramowym harmonogramem zadanie miało to nastąpić w IV kwartale 2022 r.

¹⁴⁹ W oparciu o dane pozyskane od ENEA SA, ENERGA SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA i Tauron Polska Energia SA.

¹⁵⁰ Z ang. Vendor Due Diligence.

¹⁵² Według stanu na 19 stycznia 2024 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKA¹⁵³, nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych miało nastąpić w momencie tzw. closingu w wyniku zawarcia umów sprzedaży akcji/udziałów (tzw. SPA), co nie zostało dotychczas zrobione.

(akta kontroli str. 12, 75-82, 271-288, 349-391, 421-423, CD1 pliki 70-78, CD4 pliki 1-96, CD5 pliki 34-38)

Minister działając w oparciu o § 2 Uchwały Rady Ministrów nr 44/2022 z 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. *Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa* przekazał terminowo Radzie Ministrów trzy sprawozdania z procesu wdrażania Transformacji obejmujące okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r.¹⁵⁴, od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.¹⁵⁵ i od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r.¹⁵⁶

Sprawozdanie MAP, do wiadomości członków Rady Ministrów, za okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r., prezentowało m.in. kluczowe działania zrealizowane w I połowie 2023 r., w tym działania w obszarze reorganizacji wewnętrznej GE i zapewnienia wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej. Zgodnie z harmonogramem zawartym w Transformacji, czynności w tym zakresie powinny zostać ukończone do końca II kwartału 2022 r. Pomimo tego, zgodnie z informacją zawartą w sprawozdaniu, czynności te nie zostały sfinalizowane. Wskazano jedynie, że za reorganizację wewnętrzną GE odpowiadają ich Zarządy.

Zawarte w sprawozdaniach informacje nie dają pełnej wiedzy na temat szczegółowej realizacji zadań wskazanych w Transformacji ze szczególnym uwzględnieniem występujących zjawisk tj. m.in. opóźnień, odstępstw od przyjętych założeń, występujących ryzyk. Niezależnie od sporządzonych sprawozdań MAP, Minister pismem z 14 września 2023 r. przekazał Prezesowi Radzie Ministrów dodatkowe informacje o procesie utworzenia NABE wskazując m.in., że: „(...) Mając jednak na uwadze dotychczasowe zaangażowanie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów („KPRM”) w proces utworzenia NABE, w szczególności roboczą współpracę wraz z Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej („PGRP”) nad projektami dokumentacji transakcyjnej, zdecydowałem się przedłożyć wspomnianą informację wraz z przygotowaną dokumentacją transakcyjną, które zostały opracowane na potrzeby wniosku o nabycie przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów akcji/udziałów Spółek Nabywanych ze środków funduszu reprivatyzacji, o którym mowa w art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 343) („Wniosek”).

W odniesieniu do ramowego harmonogramu Dyrektor DKA wyjaśnił¹⁵⁷, że ramowy harmonogram realizacji najważniejszych działań Transformacji ma charakter orientacyjnych kroków milowych całego procesu. Po przyjęciu założeń Transformacji przez Radę Ministrów miały miejsce zmiany na rynku energii w Polsce i Europie (bezpośrednie i pośrednie skutki agresji Rosji na Ukrainę), które spowodowały w szczególności potrzebę aktualizacji prognoz niezbędnych dla przeprowadzenia transformacji. Ponadto zaistniałe odchylenia i przesunięcia w realizacji Transformacji nie wynikają z czynników zależnych od Skarbu Państwa, a z okoliczności zewnętrznych oraz złożoności prac realizowanych w ramach Grup Energetycznych i Spółek Wytwórczych, jak również bezprecedensowego charakteru całego procesu. Przesunięcie ram

¹⁵³ Pismo Dyrektora DKA z 28 listopada 2023 r. DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

¹⁵⁴ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów z 15 lipca 2022 r., IK: 730273.

¹⁵⁵ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów z 31 stycznia 2023 r., IK: 798019.

¹⁵⁶ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów z 27 lipca 2023 r., IK: 861272.

¹⁵⁷ Pismo Dyrektora DKA z 18 sierpnia 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 865944 i pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917459.

czasowych Transformacji, według udzielającego wyjaśnień¹⁵⁸ Dyrektora DKA, pozostaje bez uszczerbku dla jej fundamentalnych założeń, celowości oraz zamierzonych efektów.

Ponadto, odnosząc się do prośby dotyczącej przedstawienia danych w zakresie ramowego harmonogramu realizacji najważniejszych zadań, w tym przyczyn powstałych odchyśleń, Dyrektor DKA wyjaśnił ponadto, że z uwagi na złożoność poszczególnych procesów nie jest możliwe szczegółowe odniesienie się do poszczególnych jego zagadnień, a przedstawiony w Transformacji harmonogram był jedynie harmonogramem ramowym i poglądowym. Ponadto wskazał, że praktyka rynkowa pokazuje, że przy tak wieloaspektowych projektach zarówno terminy jak i zakres czynności w toku postępu prac mogą podlegać weryfikacji i aktualizacjom z uwagi na charakterystykę całego procesu, identyfikację dodatkowych czynności koniecznych do przeprowadzenia lub zmianę uwarunkowań realizacji poszczególnych działań. W ramach powierzonych obowiązków, każdorazowo przygotowując Sprawozdanie MAP z procesu wdrażania Transformacji za dany okres sprawozdawczy, analizowane były powody odchyśleń i opóźnień od przyjętego harmonogramu wydzielania aktywów węglowych ze struktur wymienionych spółek energetycznych z udziałem Skarbu Państwa, a wyniki dokonanej przez MAP oceny przedstawiane były Radzie Ministrów

Odnosząc się do wyżej przytoczonych wyjaśnień Dyrektora DKA, w opinii NIK w każdym przypadku przesunięcie ram czasowych wymaga pogłębionej analizy, ponieważ może istnieć ryzyko niedochowania kolejnych terminowych czynności lub nawet w perspektywie realizacji całej Koncepcji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo, iż działania przewidziane w ramowym harmonogramie realizacji najważniejszych zadań w Transformacji nie zostały dotychczas zakończone, ramowy harmonogram ich realizacji nie został skorygowany.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKA¹⁵⁹, nie było obecnie możliwości zdefiniowania aktualnego harmonogramu, ponieważ była to kwestia zależna od dalszych decyzji władzy ustawodawczej nowej kadencji parlamentu. Dodatkowo Dyrektor DKA wyjaśnił, że harmonogram realizacji transformacji i utworzenia NABE uległ wydłużeniu względem pierwotnych ram czasowych z uwagi na okoliczności zewnętrzne oraz złożoności prac realizowanych w ramach GE i Spółek Wytwórczych, jak również bezprecedensowy charakter całego procesu.

W opinii NIK, realizacja tak złożonego procesu jakim jest realizacja Koncepcji, obarczona jest ryzykiem niedotrzymania terminów wykonania poszczególnych etapów, działań lub nawet całej koncepcji. Minister Aktywów Państwowych odpowiedzialny za monitoring realizacji Koncepcji powinien odpowiednio wcześniej sygnalizować faktyczne ryzyko niedotrzymania terminów cząstkowych, wpływających w konsekwencji na termin końcowy całego przedsięwzięcia. Stworzony harmonogram realizacji najważniejszych działań nie uwzględniał szczegółowo jakie zadania i kiedy należy wykonać, jakie są jego kamienie milowe, kto jest za te zadania odpowiedzialny, jakie produkty mają powstać w wyniku realizacji tych zadań oraz jakie są powiązania pomiędzy zadaniami. Zawarcie kamieni milowych w harmonogramie stworzyłoby punkty kontrolne lub kluczowe miejsca w realizacji Transformacji dostarczające informacji mówiących o postępie realizacji Transformacji. W sytuacji, kiedy Koncepcja była ich pozbawiona, dużą rolę odgrywał system monitorowania postępów realizacji prowadzony przez Ministra.

NIK zauważa, że pomimo, iż ramowy harmonogram realizacji najważniejszych zadań zawarty w Transformacji nie został wykonany w założonych okresach, MAP nie

¹⁵⁸ Pismo Dyrektora DKA z 27 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 895449.

¹⁵⁹ Pismo Dyrektora DKA z 14 listopada 2023 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 892257.

podjęło działań zmierzających do jego zaktualizowania lub ewentualnych korekt założeń przyjętych w Programie. Minister Aktywów Państwowych informował Radę Ministrów o aktualnym stanie procesu wdrażania Transformacji, w tym o odchyleniach i opóźnieniach realizacji Transformacji od przyjętego harmonogramu w ramach informacji przekazywanych w sprawozdaniach z procesu wdrażania obejmujących okresy półroczne, o których mowa również poniżej. Niemniej jednak, w opinii NIK przekazywane w sprawozdaniach dane nie były wystarczająco szczegółowe, m.in. nie zawierały, w przypadku zaistniałych odchyleń od harmonogramu, wskazania uaktualnionej daty realizacji kluczowych działań.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 75-82, 115-118, 197-200, CD1 pliki 201-233, 246, 399-400, CD4 pliki 1-96, CD5 pliki 1-97)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Minister Aktywów Państwowych nie zapewnił realizacji niektórych celów i działań w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych, wyznaczonych przez Radę Ministrów w *Programie dla górnictwa węgla brunatnego* oraz *Programie dla górnictwa węgla kamiennego*.

Za koordynację realizacji tych programów, przyjętych przez Radę Ministrów w 2018 r., Minister Aktywów Państwowych odpowiadał od 15 listopada 2019 r. jako kierujący działem administracji rządowej *gospodarka złożami kopalin*.

W celu usprawnienia prac związanych z realizacją obu programów dla górnictwa powołano międzyresortowy zespół, a ze względu na analogiczne prace dotyczące górnictwa węgla kamiennego miały być podjęte wspólne działania w ramach całego sektora węglowego. Komitet Sterujący, który od 11 czerwca 2020 r. działał przy Ministrze Aktywów Państwowych, nie wykonał zadania opracowania harmonogramu prac i planu wdrożenia działań wspomagających zadania opisane w poszczególnych celach szczegółowych Programu dla górnictwa węgla brunatnego. Jednocześnie Komitet Sterujący nie był skutecznym instrumentem monitorowania i egzekwowania od wszystkich podmiotów realizacji poszczególnych zadań w obu programach.

Wskutek braku skutecznego nadzoru, nie zostały wykonane kluczowe działania. W obszarze górnictwa węgla brunatnego były to ukończenie procesów związanych z uzyskaniem koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w wybranych lokalizacjach (termin realizacji wyznaczono do 2020 r.), podjęcie kierunkowej decyzji odnośnie budowy nowych kompleksów paliwowo energetycznych opartych na węglu brunatnym (termin realizacji wyznaczono do 2019 r.), wskazanie zapotrzebowania na nowe moce oparte na węglu brunatnym, (liczba MW, rok rozpoczęcia eksploatacji) – imienne wskazanie złóż przewidzianych do uruchomienia (2019 r.). W obszarze górnictwa węgla kamiennego nie zrealizowano zadania opracowania bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE, realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej. Nie osiągnięto więc dotychczas celu, jakim było optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego oraz utrzymanie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń, jak również zapewnienia dostępu do nowych złóż węgla koksowego i zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących.

Komitetowi Sterującemu od momentu powołania przewodniczył Sekretarz Stanu w ówczesnym Ministerstwie Energii, Grzegorz Tobiszowski. Po zmianie zarządzenia z dnia 11 czerwca 2020 r. pracom Komitetu przewodniczył Minister Aktywów Państwowych lub Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie Aktywów Państwowych. Funkcję przewodniczącego Komitetu od momentu wejścia w życie zarządzenia pełnił Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie, Jonasz Drabek.

Argumenty Ministra, wskazujące iż przyczyną niewykonywania niektórych działań nadzorczych i monitorujących realizację programów dla górnictwa były prace nad tworzeniem NABE oraz przygotowaniem PEP2040, stoją w sprzeczności z faktami. Programy dla górnictwa węgla brunatnego i kamiennego zostały przyjęte w 2018 r., a Minister Aktywów Państwowych był odpowiedzialny za ich realizację od listopada 2019 r. Koncepcja utworzenia NABE powstała natomiast dopiero w 2022 r. Do tego momentu nie wykonano nawet tak wstępnych działań, jak opracowanie przez Komitet Sterujący harmonogramu realizacji działań.

(akta kontroli str. 25, 66-69, 197-220, 411-423, CD1 pliki 184-200)

2. Proces przeniesienia aktywów węglowych do NABE był realizowany nieskutecznie, a opóźnienia na poszczególnych etapach spowodowały, że dotychczas nie zrealizowano tego zadania.

Nieskuteczność działań i opóźnienia były spowodowane nierzetelnym przygotowaniem ww. procesu. Nie uwzględniono kwestii gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania NABE w ustawowym trybie, a taka potrzeba została dostrzeżona dopiero w II poł. 2022 r. Z uwagi na niezakończony proces legislacyjny ustawy o zasadach udzielania tych gwarancji proces tworzenia NABE i przekazania do niej aktywów węglowych został wstrzymany. Odpowiedzialność za monitoring realizacji koncepcji tworzenia NABE spoczywała na Ministrze.

Na etapie przygotowania koncepcji utworzenia NABE Minister nie zapewnił sobie skutecznych narzędzi egzekwowania od innych podmiotów terminowego wykonania niezbędnych zadań. Ustalone terminy nie uwzględniały ponadto zakresu niezbędnych prac (w tym procedur wyboru zewnętrznych wykonawców). Powstałe opóźnienia i brak wystarczającej reakcji na nie ze strony Ministra przyczyniły się do niezrealizowania dotychczas procesu reorganizacji aktywów węglowych w polskiej energetyce. Stwarza to wysokie ryzyko dla działalności przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających energię z węgla kamiennego i brunatnego. Pozostają one bowiem w stanie niepewności co do kosztów posiadania aktywów węglowych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKA¹⁶⁰ z uwagi na złożoność poszczególnych procesów nie było możliwe szczegółowe przedstawienie i odniesienie się m.in. do faktycznych dat rozpoczęcia danego działania, przyczyn opóźnień lub samego niepodjęcia wybranego działania oraz podmiotów zaangażowanych. Powyższe, w opinii NIK, świadczy o złym zaprogramowaniu całego przedsięwzięcia, które pomimo upływu ponad roku od przewidzianego terminu nabycia przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem w celu utworzenia NABE (IV kwartał 2022 r.) nie zostało ukończone.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli biorąc pod uwagę fakt, że odpowiedzialność za monitoring realizacji Koncepcji spoczywał zgodnie z pkt 8 *Transformacją sektora elektroenergetycznego* na Ministrze Aktywów Państwowych, powyższe

¹⁶⁰ Pismo Dyrektora DKA z 6 lutego 2024 r. znak: DKA.II.092.15.2023 IK: 917459

wyjaśnienia o braku szczegółowych informacji i dokumentów o sposobie i terminie realizacji poszczególnych czynności, stoją w sprzeczności z ideą sprawowania monitoringu, które to zadanie spoczywało na Ministrze. Monitoring realizacji Koncepcji powinien polegać na kompleksowym procesie, który ma na celu zapewnienie skutecznego i efektywnego postępu prac, identyfikację problemów oraz umożliwienie szybkich reakcji w przypadku konieczności dostosowania planów. Monitoring powinien obejmować regularne sprawdzanie postępów w realizacji konkretnych zadań, w tym m.in. analizę czasu poświęconego na poszczególne etapy, ilość wykonanych prac, osiągnięcia w stosunku do celów oraz ewentualne opóźnienia. Aby skutecznie monitorować wykonanie zadań, ważne jest zbieranie odpowiednich danych. W obliczu udzielonych przez Dyrektora DKA wyjaśnień, należy wnioskować, że zbieranie niezbędnych danych było prowadzone wadliwie, przez co monitorowanie wykonania zadań uniemożliwiało ocenę efektywności działań realizacji Koncepcji.

Pomimo tego, Minister Aktywów Państwowych w odstępach sześciomiesięcznych przedkładał – zgodnie z nałożonym obowiązkiem - Radzie Ministrów sprawozdania z procesu wdrażania Koncepcji za poprzednie sześć miesięcy odpowiednio do końca stycznia oraz do końca lipca każdego roku. Jednocześnie, mając na uwadze dynamikę zmian dokonujących się w środowisku, w jakim funkcjonują spółki energetyczne, proces wdrażania niniejszej Koncepcji miał być, w zależności od potrzeb, poddawany okresowym przeglądom, również pod kątem ewentualnych korekt założeń przyjętych w dokumencie.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Aktywów Państwowych nierzetelnie wywiązywał się z zadania organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację programów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Nieskutecznie realizował zadania związane z wydzieleniem wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa i przeniesieniem ich do NABE. W efekcie nie zostały zrealizowane kluczowe cele i działania dotyczące zabezpieczenia strategicznych złóż kopalin energetycznych na potrzeby energetyki oraz ich efektywnego wykorzystania.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1a *Pgg* udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 ze złóż, a także udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów, wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz wydanie decyzji inwestycyjnej, o której mowa w art. 49z ust. 1 *Pgg*, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin. W związku z prowadzonymi w Ministerstwie Aktywów Państwowych postępowaniami administracyjnymi w zakresie uzgadniania wydania decyzji, przygotowana została tzw. karta procesu¹⁶¹ dotycząca uzgadniania koncesji w zakresie kopalin objętych własnością górnictw Skarbu Państwa, która stanowiła formę procedury postępowania z wnioskiem o uzgodnienie koncesji.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo przeprowadziło łącznie 220 postępowań administracyjnych w zakresie uzgodnienia projektów decyzji koncesyjnych dotyczące następujących kopalin: węgla kamiennego, brunatnego i kopalin towarzyszących oraz gazu ziemnego i ropy naftowej za okres od stycznia 2019 do kwietnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą w przypadku postępowań prowadzonych przez Ministerstwo nie

¹⁶¹ KP-PG-DGA-2 Uzgadnianie koncesji w zakresie kopalin objętych własnością górnictw Skarbu Państwa.

było przypadków odmowy uzgodnienia projektu decyzji w zakresie udzielenia koncesji. W ramach kontroli szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 14 postępowań w zakresie uzgadniania udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów¹⁶².

(akta kontroli str. 13, 30-36, 44-48, 197-220, CD1 pliki 62-66, 93-100, 123-148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Aktywów Państwowych prawidłowo realizował zadania przewidziane w *Pgg* w procesie udzielania koncesji na eksploatację kopalin energetycznych. Uzgodnień dokonywano zgodnie z ustalonymi wewnętrznymi procedurami, a czas ich trwania w zakresie procedowania wniosków o udzielenie koncesji pozwalał na terminowe ich rozpatrzenie.

IV. Wnioski

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

1. Zapewnienie mechanizmów skutecznej realizacji polityki Rady Ministrów, określonej w *Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce* oraz *Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*.
2. Dokonanie oceny aktualnego stanu procesu wydzielania wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa i przeniesienia ich do NABE (uchwała Rady Ministrów nr 44/2022 z dnia 1 marca 2022 r.). Podjęcie działań, wynikających z powyższej oceny, zapewniających efektywne wykorzystanie w energetyce aktywów węglowych na potrzeby pokrycia zapotrzebowania na energię.

V. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

¹⁶² Dobranych przez kontrolera w sposób celowy.

Warszawa, 3 kwietnia 2024 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/