



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.038.06.2015  
P/15/074

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach  
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice  
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30  
[lka@nik.gov.pl](mailto:lka@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/074 – Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Izabela Pilarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99370 z dnia 3 marca 2016 r., 2. Witold Wilk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98135 z dnia 12 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 – 4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie Oddział w Katowicach <sup>1</sup> , ul. Mikołowska 100, 40-065 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Chludziński, Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (stanowisko Dyrektora Oddziału ARP w Katowicach zajmuje Henryk Paszcza) (dowód: akta kontroli str. 1359)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007-2015, ARP prawidłowo i zgodnie z zawartymi umowami z Ministrem Gospodarki<sup>3</sup> prowadziła monitoring górnictwa węgla kamiennego i kontrole działalności przedsiębiorców górniczych, rzetelnie przedstawiając diagnozę sytuacji w sektorze górnictwa. Informacje i dane przekazywane Ministrowi, w ramach prowadzonego monitoringu, pozwalały na prawidłową ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw górniczych oraz bieżące rozpoznanie czynników wpływających na tę sytuację. Agencja informowała Ministra o trudnościach w realizacji celów szczegółowych określonych w rządowym „Programie działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”<sup>4</sup>. W wyniku przeprowadzonych przez ARP kontroli w zakresie wykorzystania przez przedsiębiorców górniczych środków pochodzących z dotacji budżetu państwa, przedsiębiorcy zwrócili do budżetu środki w łącznej kwocie 862,4 tys. zł, w związku z wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem.

<sup>1</sup> Zwany dalej „Oddziałem ARP”, „ARP” lub „Agencją”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Zwany dalej także „Ministrem”.

<sup>4</sup> Przyjętego przez Radę Ministrów 31 lipca 2007 r., zwanego dalej „Programem” lub „Programem rządowym”. Do 7 października 2011 r. Program rządowy nosił tytuł: „Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Założenia funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015

Opis stanu faktycznego

1.1. Agencja współuczestniczyła w przygotowaniu *Programu rządowego*. Wicedyrektor Oddziału ARP wskazał, że prace związane z projektem *Programu* rozpoczęto w czerwcu 2006 r., a materiały z tym związane przekazywano na bieżąco w trybie roboczym do Ministerstwa Gospodarki. W toku dalszych prac w redagowaniu kolejnych wersji projektów *Programu*, ARP współpracowała z Ministerstwem Gospodarki w procesie uzgodnień i konsultacji treści tego dokumentu z poszczególnymi ministerstwami, a współpraca ta polegała na: uczestnictwie w spotkaniach międzyresortowych, omawianiu podczas telekonferencji zgłoszonych uwag przez poszczególne resorty, wprowadzaniu do tekstu projektu *Programu* uzupełnień lub poprawek wskazanych w trybie roboczym (drogą mailową lub telefoniczną) oraz uczestnictwie przedstawicieli Agencji w posiedzeniach Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników.

W ramach wykonywanych prac, na wniosek Dyrektora Departamentu Przemysłu w Ministerstwie Gospodarki<sup>5</sup>, ARP przedstawiła propozycje odpowiedzi na uwagi zgłoszone przez organizacje związkowe do projektu *Programu* z 4 września 2006 r. Spośród 85 uwag i wniosków zgłoszonych przez organizacje związkowe, 12 ARP uznała za zasadne, a siedem za częściowo zasadne. Dotyczyły one m.in.: ujęcia w sposób pobieżny i ogólnikowy zagadnień związanych z przetwórstwem węgla kamiennego na paliwa płynne i gazowe; podkreślenia w *Programie* roli i znaczenia zakładów przeróbki mechanicznej węgla; wsparcia rządowego w pozyskaniu środków na inwestycje upłynniania i zgazowania węgla kamiennego w ramach wspólnego działania UE; rezygnacji z propozycji nowego pakietu osłonowo-aktywizującego dla pracowników w sytuacji, gdy kopalnie miały problemy z zapewnieniem obłożenia stanowisk dołowych swoimi pracownikami; wskazania na konieczność: wymiany starego sprzętu, pogłębiania szybów i ich przebrojenia, budowy nowych poziomów wydobywczych i modernizacji zakładów przerobczych; zintensyfikowania działań w celu zwiększenia wielkości eksportu węgla i podjęcia działań w kierunku ograniczenia jego importu z krajów spoza UE; scedowania tworzenia strategii działalności górnictwa węgla kamiennego na spółki węglowe, co uniemożliwi kontynuację restrukturyzacji sektora górniczego w sposób spójny i zgodny z interesem państwa.

W zakresie uznania przez ARP za zasadną ostatniej z ww. uwag, Dyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że po 2004 r. zarządy spółek węglowych uzyskały większą samodzielność w kształtowaniu strategii spółek aniżeli w latach 1998-2004. Podał, że strategię działalności całego sektora powinien jednak kształtować „państwowy właściciel spółek węglowych”, gdyż tworzenie całościowej strategii, bez wskazania przez właściciela kierunków zmian bądź innych wytycznych, np. pożądanego efektów, uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki węglowej.

(dowód: akta kontroli str. 1467 – 1585, 1602 – 1641, 1698 – 1706, 1827 – 1832)

W procesie przygotowania *Programu rządowego*, źródłem danych o górnictwie węgla kamiennego w Polsce były informacje pozyskiwane od spółek węglowych i kopalni węgla kamiennego w ramach prowadzonego monitoringu<sup>6</sup> oraz dane pozyskane w ramach realizowanego programu badań statystyki publicznej

<sup>5</sup> Pismo z 22 stycznia 2007 r., znak: DP-IV-505-AM/07 (L. dz. 214).

<sup>6</sup> Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

„Górnictwo węgla kamiennego”, zawarte w sprawozdaniach G-09.1 o obrocie węglem kamiennym i G-09.2 o przeróbce mechanicznej węgla.

(dowód: akta kontroli str. 1602 – 1613)

1.2. Projekt *Programu* z 4 września 2006 r., przedstawiony organizacjom związkowym, zawierał propozycje systemu osłon socjalnych dla pracowników powierzchni i dołowych, a także postanowienia dotyczące obowiązku nieprzekraczania – w okresie restrukturyzacji lub otrzymywania pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa górnicze – wskaźnika przyrostu przeciętnych wynagrodzeń ustalonego przez Komisję Trójstronną lub w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o *negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw*<sup>7</sup>. W przypadku przekroczenia tak ustalonego wskaźnika przez przedsiębiorstwo górnicze udzielenie pomocy publicznej miało zostać wstrzymane, a uzyskana w danym roku pomoc publiczna miała podlegać zwrotowi wraz z odsetkami. Postanowienia te nie zostały ujęte w *Programie*. Jak wyjaśnił Wicedyrektor Oddziału ARP, przekazany do konsultacji społecznych projekt *Programu* omawiano i rozpatrywano podczas spotkań strony rządowej z organizacjami związkowymi. Wskazane postanowienia zostały oprotestowane przez organizacje związkowe. Dodał, że ARP nie dysponuje informacjami o przyczynach nieujęcia w *Programie*, przyjętym przez Radę Ministrów, postanowień w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 46, 1078 – 1115, 1698 – 1706)

Ogólny charakter założeń *Programu rządowego* wynikał już z samego jego projektu, w którym nie określono szczegółowych działań restrukturyzacyjnych a jedynie kierunki działalności górnictwa, które powinny stanowić podstawę do przygotowania strategii działalności poszczególnych spółek węglowych (głównych producentów węgla). W zakresie przesłanek, jakimi kierowała się ARP uczestnicząc w przygotowaniu projektu *Programu* określającego jedynie ogólne kierunki działań dla całego sektora, bez wskazania metod i sposobów ich realizacji, Wicedyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że ARP nie posiada wiedzy o przesłankach odstąpienia od określenia szczegółowych działań restrukturyzacyjnych w *Programie rządowym*. Dodał, że w projekcie *Programu* z 20 lipca 2006 r., otrzymanego drogą elektroniczną z Ministerstwa Gospodarki<sup>8</sup>, wskazano w rozdziale 5.12, iż: „od 2004 roku rola rządowych programów restrukturyzacji wyraźnie osłabła i punkt ciężkości w zakresie kształtowania strategii poszczególnych spółek przesunął się w kierunku ich zarządów. Jednak państwowy właściciel spółek węglowych w dalszym ciągu powinien kształtować strategię działalności całego sektora. Kierunki pożądanых działań zawarte w tej strategii powinny stanowić ogólne wytyczne dla kształtowania strategii poszczególnych spółek”.

Przedstawione wyżej postanowienia zawarto również w projekcie *Programu rządowego* z 4 września 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 1007 – 1038, 1078 – 1115, 1659 – 1664, 1698 – 1706)

Zadania w zakresie współpracy w przygotowaniu *Programu rządowego*, ARP realizowała na podstawie § 1 ust. 1 pkt 4 umowy zawartej 24 lutego 2004 r. z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, której przedmiotem było prowadzenie monitoringu i wykonywanie czynności związanych z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego (w ramach „*innych prac związanych z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego zleconych przez ministra właściwego ds. gospodarki*”), w ramach punktu 4.3. „*Inne opracowania, analizy i informacje związane z procesem*

<sup>7</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

<sup>8</sup> Był to pierwszy projekt *Programu rządowego*, jaki Oddział ARP otrzymał (sygnowany przez Ministerstwo Gospodarki).

*restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz inne prace związane z kształtowaniem polityki państwa wobec sektora górnictwa węgla kamiennego”, określonego w zał. 3 do aneksu nr 2 z 18 stycznia 2006 r. do ww. umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 596 – 605, 1602 – 1613)

**1.3.** Zgodnie z *Programem rządowym*, dla osiągnięcia celu strategicznego, jakim było racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla znajdującymi się w Polsce, tak aby zasoby te służyły kolejnym pokoleniom Polaków, przyjęto cztery cele szczegółowe: [1] zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel, w tym również poprzez wykorzystanie węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych, [2] utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla w warunkach gospodarki wolnorynkowej, [3] zapewnienie stabilnych dostaw węgla o wymaganej jakości do odbiorców krajowych i zagranicznych, [4] wykorzystanie nowoczesnych technologii w sektorze górnictwa węgla kamiennego dla zwiększenia konkurencyjności cenowej, bezpieczeństwa pracy, ochrony środowiska oraz stworzenia podstaw pod rozwój technologiczny i naukowy, w szczególności regionu śląskiego i małopolskiego.

Dla osiągnięcia ww. celu strategicznego i celów cząstkowych ustalono osiem działań/wytycznych, określając jednocześnie wskaźniki i mierniki ich realizacji:

- (1) *poszukiwanie nowych możliwości wykorzystania węgla oraz nowych odbiorców* (wskaźniki: rozwój produkcji ekopaliw z węgla kamiennego, wykonanie studium wykonalności projektu dotyczącego czystych technologii węglowych),
- (2) *dostosowanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży węgla kamiennego na rynku* (mierniki: wielkość wydobycia i sprzedaży węgla),
- (3) *utrzymywanie kosztów produkcji węgla w kopalniach na poziomie konkurencyjnym w stosunku do cen węgla i utrzymywanie tym samym przez spółki węglowe ekonomicznej efektywności* (mierniki: jednostkowy wynik na produkcji bieżącej, jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla, wynik finansowy netto),
- (4) *utrzymywanie zadawalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej przez spółki węglowe* (mierniki: wielkość zobowiązań i należności, wskaźnik płynności finansowej I stopnia, wskaźnik rentowności sprzedaży),
- (5) *zapewnienie stabilnych i bezpiecznych ekonomicznie miejsc pracy w kopalniach oraz racjonalne gospodarowanie zasobami pracy* (wskaźniki: procentowy udział zatrudnionych pod ziemią w zatrudnieniu ogółem, zmiana stanu zatrudnienia pod ziemią w stosunku do roku poprzedniego, zmiana stanu zatrudnienia na powierzchni w stosunku do roku poprzedniego),
- (6) *prowadzenie przez zarządy spółek węglowych efektywnej polityki zarządzania pozaprodukcyjnymi rzeczowymi aktywami trwałymi i długoterminowymi aktywami finansowymi* (nie określono mierników i wskaźników),
- (7) *podjęcie przez spółki węglowe działań związanych ze zwiększeniem przychodów poprzez racjonalne gospodarowanie produktami ubocznymi i odpadami (metan, skała płonna, woda, złom) –* mierniki: wielkość wykorzystania ujętego metanu do produkcji energii elektrycznej i ciepłej, stopień wykorzystania skały płonnej,
- (8) *podjęcie przez spółki węglowe działań zmierzających do maksymalnego ograniczenia kosztów powstających między producentem a ostatecznym odbiorcą węgla (kosztów usług związanych z dystrybucją i transportem węgla) –* nie określono wskaźników i mierników.

W *Programie* przyjęto, że wielkość zakładanych do osiągnięcia wartości mierników i wskaźników realizacji poszczególnych celów szczegółowych określą spółki węglowe w swoich strategiach, za wyjątkiem drugiej wytycznej, gdzie określono prognozowane wartości wskaźników/mierników na poszczególne lata 2007-2015,

oraz trzeciej wytycznej, gdzie zakładane do osiągnięcia wartości wskaźników określono jako dodatnie.

Wicedyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że ARP nie brała udziału w określeniu wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych wskazanych w *Programie*. Przekazywane przez ARP materiały w procesie tworzenia *Programu* nie obejmowały tablicy wskaźników i mierników ujętej w *Programie rządowym*.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 46, 1848 – 1850)

W *Programie rządowym* nie określono sposobu obliczania wskaźników i mierników dotyczących sytuacji finansowej spółek węglowych, jak np. jednostkowy wynik na bieżącej produkcji, wskaźnik płynności finansowej I stopnia, wielkość należności i zobowiązań. Wicedyrektor Oddziału ARP wskazał, że wskaźniki i mierniki obliczano w takim samym ujęciu w jakim określone zostały dla roku bazowego (2006 r.)<sup>9</sup>. Wyjaśnił, że ARP samodzielnie obliczała ww. wskaźniki na podstawie danych dostarczonych przez spółki węglowe.

(dowód: akta kontroli str. 23 – 24, 1822 – 1826)

Pismem z 22 listopada 2007 r. Dyrektor Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki zwróciła się do ARP z prośbą o przedstawienie opinii do strategii spółek węglowych (Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A.<sup>10</sup>, Katowickiej Grupy Kapitałowej<sup>11</sup> i Kompani Węglowej S.A.<sup>12</sup>). W odpowiedzi, Wicedyrektor Oddziału ARP pismem z 14 stycznia 2008 r. przesłał do Ministerstwa opinie do strategii spółek węglowych i zbiorczą analizę dokonaną na podstawie strategii tych spółek, z której wynikało m.in., że określony w strategiach spółek węglowych cel strategiczny i cele cząstkowe wpisywały się w realizację celów przyjętych w *Programie rządowym*. Stwierdzono jednak, że w strategiach spółek węglowych nie było ujednoczonego systemu przyjętych wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów, co uniemożliwiało dokonanie oceny stopnia realizacji tych strategii i podejmowanie stosownych decyzji w sytuacji konieczności wprowadzania działań korygujących przyjęte założenia. Stwierdzono także m.in., że: „wydaje się, że jednym z pierwszych zadań rad nadzorczych powinno być opracowanie we współpracy z jednostką monitorującą, wskazaną w strategii rządowej, ujednoczonego systemu wskaźników i mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji strategii oraz ich przyjęcie do stosowania w spółce”.

Ponadto wskazano, że na rynku krajowym już w 2008 r. będzie nadpodaż węgla, co może oznaczać rywalizację pomiędzy spółkami węglowymi i spowodować spadek lub niską dynamikę wzrostu cen węgla. Zwrócono także uwagę na wzrost poziomu kosztów produkcji węgla spowodowany wzrostem poziomu kosztów wynagrodzeń w poszczególnych spółkach. Jak stwierdzono, należy oczekiwać dążeń do wyższego wzrostu kosztów wynagrodzeń aniżeli przyjęte w strategiach spółek węglowych.

Odpowiadając na pytanie, jakie działania podjęto w celu ujednoczenia systemu wskaźników i mierników służących ocenie realizacji *Programu*, Dyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że nie zna przyczyn, dlaczego rady nadzorcze wówczas nie zwróciły

<sup>9</sup> Jednostkowy wynik na bieżącej produkcji obliczano jako iloraz różnicy wartości wyprodukowanego węgla i kosztów związanych z bieżącą produkcją węgla do wolumenu wydobycia wyrażonego w tonach ekwiwalentu węgla, wielkość zobowiązań obliczano jako sumę zobowiązań krótko- i długoterminowych bez uwzględnienia funduszy specjalnych, wielkość należności obliczano jako wartość należności krótkoterminowych, wskaźnik płynności finansowej I stopnia obliczano jako iloraz krótkoterminowych aktywów finansowych i zobowiązań krótkoterminowych bez uwzględniania funduszy specjalnych.

<sup>10</sup> Zwana dalej „JSW S.A.”.

<sup>11</sup> Zwana dalej „KGK”, w skład której wchodził Katowicki Holding Węglowy S.A. (dalej „KHW S.A.”) i KWK „Kazimierz-Julisz” Sp. z o.o., w której 100% udziałów posiadał KHW S.A. W grudniu 2014 r. wszystkie udziały KWK „Kazimierz-Julisz” Sp. z o.o. objęła SRK S.A.

<sup>12</sup> Zwana dalej „KW S.A.”.

się do ARP w sprawie opracowania ujednoczonego systemu wskaźników i mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji strategii. Jak podał dalej, ARP nie posiada wiedzy na temat przyjęcia (lub nie) przez rady nadzorcze wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów przyjętych w strategiach, gdyż działania rad nadzorczych nie podlegały monitorowaniu przez ARP.

(dowód: akta kontroli str. 1116 – 1269, 1746 – 1753)

Pismem z 13 maja 2010 r. Dyrektor Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki zwróciła się o kolejną analizę i zbiorcze zestawienie aktualnych strategii spółek węglowych. W odpowiedzi, pismami z 7 czerwca i 2 września 2010 r. Dyrektor Oddziału ARP przesłał wyniki analizy strategii spółek węglowych JSW S.A. i KGK, z których wynikało, że strategie te wpisują się w obowiązujący *Program rządowy* i spełniają wymogi formalne przedstawione w tym *Programie*. Stwierdzono jednak, że w strategii JSW S.A. Zarząd Spółki nie określił sposobu jej monitorowania, jak również nie przedstawiono wskaźników i mierników, za pomocą których prowadzony będzie monitoring.

Dyrektor Oddziału ARP wskazał, że ARP nie opiniowała strategii KW S.A., gdyż ta nie została przyjęta przez Walne Zgromadzenie Spółki (Rada Nadzorcza Spółki zaopiniowała *Strategię rozwoju i funkcjonowania Kompanii Węglowej S.A. w latach 2010-2015 z perspektywą do roku 2020* tylko w zakresie struktury finansowania inwestycji początkowych oraz prognozy cen węgla i planowanych kierunków jego zbytu). Podał, że zgodnie z ustaleniami z Departamentem Górnictwa, znikoma byłaby przydatność zbiorczego zestawienia, z punktu widzenia sektora górnictwa węgla kamiennego, wykonanego tylko na podstawie dwóch spółek węglowych.

Po 2010 r. ARP nie opiniowała strategii spółek węglowych. Dyrektor Oddziału ARP wskazał, że Minister Gospodarki ani też rady nadzorcze spółek węglowych nie zwróciły się z prośbą o zaopiniowanie bądź ocenę strategii lub ich aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1270 – 1356, 1746 – 1753)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Monitoring i kontrola działalności podmiotów sektora górnictwa węgla kamiennego

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W ramach umów zawartych z Ministrem Gospodarki na prowadzenie monitoringu i wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego<sup>13</sup>, ARP realizowała zadania, o których mowa w art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003 – 2006*<sup>14</sup> (obowiązującej do 31 grudnia 2007 r.) i art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*<sup>15</sup> (obowiązującej od 1 stycznia 2008 r.). W latach 2007-2015 zadania te polegały m.in. na sporządzaniu informacji, opracowań, zestawień i sprawozdań dotyczących przedsiębiorstw górniczych w zakresie:

<sup>13</sup> Umowa nr 1/DBE/2004 r. z 24 lutego 2004 r., aneks nr 3 z 6 lutego 2007 r. do umowy nr 1/DBE/2004 z 24 lutego 2004 r., umowa nr 1/DGA/10001/2008 z 26 lutego 2008 r., aneks nr 1 z 29 stycznia 2009 r. do umowy nr 1/DGA/10001/2008 z 26 lutego 2008 r., aneks nr 2 z 12 lutego 2010 r. do umowy nr 1/DGA/10001/2008 z 26 lutego 2008 r., aneks nr 3 z 2 lutego 2011 r. do umowy nr 1/DGA/10001/2008 z 26 lutego 2008 r., aneks nr 5 z 1 marca 2012 r. do umowy nr 1/DGA/10001/2008 z 26 lutego 2008 r., umowa nr IV/00065/P/10001/2580/13/DGA z 27 marca 2013 r., umowa nr IV/00037/P/10001/2580/14/DGA z 12 marca 2014 r., umowa nr IV/00064/P/10001/2580/15/DGA z 11 marca 2015 r.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 210, poz. 2037 ze zm., zwanej dalej „ustawą o restrukturyzacji gwk”.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 410 ze zm., zwanej dalej „ustawą o funkcjonowaniu gwk”.

- 1) realizacji procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w spółkach: KW S.A., KGK, JSW S.A., Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A.<sup>16</sup>, KWK „Budryk” S.A., Tauron Wydobycie S.A.<sup>17</sup>, Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A.<sup>18</sup>, Bytomska Spółka Restrukturyzacji Kopalń Sp. z o.o.<sup>19</sup> (miesięcznie, tylko w 2007 r.),
- 2) restrukturyzacji i funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (miesięcznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., LW Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o.),
- 3) restrukturyzacji i funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego dla Rady Ministrów (rocznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., LW Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o.),
- 4) wyników gospodarczych podmiotów górniczych oraz o realizacji płatności wobec wierzycieli publicznoprawnych (miesięcznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o.),
- 5) kształtowania się cen zbytu i kierunków sprzedaży węgla kamiennego (miesięcznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., Zakład Górniczy Eko-Plus Sp. z o.o.<sup>20</sup>, Przedsiębiorstwo Górnicze „SILESIA” Sp. z o.o.<sup>21</sup>, Zakład Górniczy SILTECH Sp. z o.o.<sup>22</sup> – na podstawie sprawozdań G-09.1 o obrocie węglem kamiennym),
- 6) kształtowania się cen polskiego węgla kamiennego przeznaczonego do produkcji energii elektrycznej lub do połączonej produkcji węgla i energii elektrycznej oraz węgla koksowego na tle uśrednionych cen węgla importowanego do UE (półrocznie, do 2010 r. – na podstawie sprawozdań G-09.1 o obrocie węglem kamiennym, KW S.A., KGK, JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., ZG Eko-Plus Sp. z o.o., PG SILESIA Sp. z o.o., ZG SILTECH Sp. z o.o.),
- 7) kosztów produkcji węgla kamiennego w spółkach w ujęciu rodzajowym oraz jednostkowych wyników ze sprzedaży węgla (miesięcznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., LW Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A.),
- 8) wykorzystania środków budżetowych przekazanych jednostkom na zadania związane z restrukturyzacją i funkcjonowaniem górnictwa (kwartalnie – SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KW S.A., KGK, LW Bogdanka S.A., KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” Zakład Górniczy „Rozalia” Sp. z o.o.<sup>23</sup>, w 2015 r. dodatkowo JSW S.A.),
- 9) rodzajów, form i wielkości udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorstwom górniczym (kwartalnie, a od 2013 r. rocznie – KW S.A., KGK, LW Bogdanka S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o.),
- 10) monitorowania przepływów środków finansowych w ramach pożyczki Banku Światowego za IV kwartał 2006 r. (KW S.A., KGK, SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., GZUG Sp. z o.o. – zadanie realizowane tylko w 2007 r.),
- 11) realizacji planu dostępu do zasobów węgla kamiennego oraz planu zamknięcia kopalń, dla Komisji Europejskiej (rocznie, tylko w 2007 r. – KW S.A., JSW S.A.,

<sup>16</sup> Zwana dalej „LW Bogdanka S.A.”

<sup>17</sup> Wcześniej przed 2014 r. – Południowy Koncern Węglowy S.A., zwany dalej „PKW S.A.”

<sup>18</sup> Zwana dalej „SRK S.A.”

<sup>19</sup> Zwana dalej „BSRK Sp. z o.o.”, w 2009 r. nastąpiło połączenie poprzez przeniesienie całego majątku BSRK Sp. z o.o. na SRK S.A.

<sup>20</sup> Zwany dalej „ZG Eko-Plus Sp. z o.o.”

<sup>21</sup> Zwane dalej „PG SILESIA Sp. z o.o.”

<sup>22</sup> Zwany dalej „ZG SILTECH Sp. z o.o.”

<sup>23</sup> Zwany dalej „KWK „Siemianowice” ZG Rozalia Sp. z o.o.”



- PKW S.A., KGK, LW Bogdanka S.A., ZG SILTECH Sp. z o.o., KWK Budryk S.A., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o.),
- 12) propozycji zaliczek dotacji na zadania w zakresie likwidacji kopalń, działania wykonywane po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń, zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym, pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń, na podstawie analizy wniosków o wypłacenie zaliczki przedłożonych przez podmioty ubiegające się o dotację (miesięcznie – BSRK Sp. z o.o., SRK S.A.),
  - 13) propozycji zaliczek dotacji na zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego, na podstawie analizy wniosków przedłożonych przez podmioty ubiegające się o dotację (miesięcznie – BSRK Sp. z o.o., SRK S.A., KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o., KW S.A., KGK),
  - 14) przeprowadzonych kontroli w zakresie wykorzystania dotacji budżetowej na zadania związane z likwidacją kopalń, działaniami wykonywanymi po zakończeniu całkowitej kopalń, zabezpieczeniem kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym, pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń (miesięcznie, od 2012 r. wg potrzeb – SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KWK Niwka-Modrzejów Sp. z o.o., od 2010 r. tylko SRK S.A.),
  - 15) przeprowadzonych kontroli w zakresie wykorzystania dotacji budżetowej na zadania związane z naprawianiem szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego (wg potrzeb – SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o., KW S.A., KGK, od 2012 r. tylko SRK S.A.),
  - 16) weryfikacji wniosków o przyznanie dotacji na roszczenia pracownicze sporządzonych przez podmioty ubiegające się o dotację wraz z zestawieniem wykorzystania dotacji na roszczenia pracownicze (wg potrzeb – SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KW S.A., KHW S.A., JSW S.A.),
  - 17) przeprowadzonych kontroli w zakresie wykorzystania dotacji budżetowej na restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze (wg potrzeb – BSRK Sp. z o.o., SRK S.A., KW S.A., KHW S.A., JSW S.A.),
  - 18) przeprowadzonych kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji budżetowej na inwestycje początkowe (wg potrzeb – zadania zrealizowane w latach 2011 – 2012 – KW S.A., JSW S.A., PKW S.A., LW Bogdanka S.A., KHW S.A.),
  - 19) analizy sprawozdań rocznych z wykorzystania dotacji budżetowej na inwestycje początkowe (rocznie od 2011 r. – KW S.A., JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A., KHW S.A.),
  - 20) weryfikacji rocznych planów zadań dotyczących likwidacji kopalń, działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń, a także zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym, pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń wraz z weryfikacją aneksów do tych planów (wg potrzeb – BSRK Sp. z o.o., SRK S.A.),
  - 21) weryfikacji wniosków o przyznanie dotacji budżetowej na naprawianie szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego (wg potrzeb – KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o., KGK, KW S.A., BSRK sp. z o.o., SRK S.A.),
  - 22) realizacji zadań dotyczących likwidacji kopalń, działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń, a także zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym, pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń (miesięcznie – KWK „Niwka Modrzejów” Sp. z o.o., BSRK Sp. z o.o., SRK S.A.),

- 23) podstawowych informacji dotyczących likwidowanych kopalń (rocznie – KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., BSRK Sp. z o.o., SRK S.A.),
- 24) realizacji zadań dotyczących naprawiania szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego (miesięcznie – KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o., KGK, KW S.A.),
- 25) stanu i ruchu zatrudnienia oraz poziomu i przyrostu przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach górniczych (kwartalnie, od 2010 r. półrocznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., KWK Budryk S.A., LW Bogdanka S.A., BSRK Sp. z o.o., SRK S.A., Tauron Wydobycie S.A.),
- 26) struktury stażowo-wiekowej pracowników kopalń (rocznie – KW S.A., KGK, JSW S.A., KWK Budryk S.A., LW Bogdanka S.A., BSRK Sp. z o.o., SRK S.A., Tauron Wydobycie S.A.),
- 27) firm usługowych wykonujących prace w kopalniach (kwartalnie, od 2009 r. – KW S.A., KGK, JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A., SRK S.A.),
- 28) przygotowania danych dla notyfikacji Komisji Europejskiej w obszarze inwestycji początkowych (wg potrzeb, tylko w 2009 r. – KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A., LW Bogdanka S.A.),
- 29) udzielonej pomocy publicznej dla polskiego sektora węglowego dla Komisji Europejskiej (rocznie, od 2008 r. – KW S.A., JSW S.A., KGK, LW Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A., ZG Eko-Plus Sp. z o.o., PG SILESIA Sp. z o.o., ZG SILTECH Sp. z o.o., ZUS, SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., KWK „Niwka-Modrzejów” Sp. z o.o., KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o.),
- 30) realizacji umów sprzedaży węgla kamiennego przez spółki węglowe do energetyki zawodowej (miesięcznie, tylko w latach 2009 – 2013 – KW S.A., JSW S.A., KGK),
- 31) analizy wskaźnikowej wybranych parametrów techniczno-ekonomicznych spółek węglowych (miesięcznie, od 2009 r. – KW S.A., JSW S.A., KGK),
- 32) porównania ceny węgla energetycznego w portach ARA<sup>24</sup> z ceną polskiego węgla wg średniego notowania z danego miesiąca (miesięcznie, od 2009 r.),
- 33) porównanie cen węgla kamiennego importowanego do Polski z cenami węgla z kopalń, które otrzymały pomoc na inwestycje początkowe (kwartalnie, od 2012 r. – KW S.A., LW Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A.),
- 34) wykorzystania metanu pochodzącego z kopalń (kwartalnie, tylko w latach 2010-2013 – KW S.A., JSW S.A., KGK, PG SILESIA Sp. z o.o.),
- 35) opracowania danych niezbędnych do obwieszczenia ministra ds. gospodarki w sprawie przeciętnej średniorocznej ceny zbytu 1 Mg węgla kamiennego w asortymencie Orzech II (rocznie, od 2011 r. – KW S.A., KGK, Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A.),
- 36) vademecum płacowe oraz informacja o czasie przepracowanym w górnictwie węgla kamiennego w odniesieniu do 2009 r. (rocznie, od 2011 r. – KW S.A., KGK, JSW S.A., LW Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A.),
- 37) prowadzenie rejestru pracowników, którzy skorzystali z instrumentów restrukturyzacji zatrudnienia w latach 1994-2006 oraz po 2014 r. (na bieżąco),
- 38) prowadzenie rejestru pracodawców spoza górnictwa, którzy skorzystali z instrumentów aktywizująco-adaptacyjnych w latach 2004-2006 (na bieżąco, tylko w 2007 r.),
- 39) realizacji programów dobrowolnych odejść w spółkach węglowych (kwartalnie, tylko w 2014 r. – KW. S.A., KGK).

Ponadto, w 2015 r. ARP zrealizowała zadania polegające na: sporządzeniu zestawienia wyników monitoringu wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej

<sup>24</sup> Amsterdam – Rotterdam – Antwerpia.

na restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze po 2014 r. (KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., SRK S.A.), propozycji miesięcznych rat zaliczek dotacji budżetowej na pokrycie bieżących strat produkcyjnych i przeprowadzeniu kontroli w zakresie prawidłowości jej wykorzystania (KWK „Brzeszcze”, KWK „Makoszowy”), opiniowaniu programów likwidacji kopalń (SRK S.A.), opracowaniu dokumentacji o stanie i ruchu zatrudnienia w kopalniach likwidowanych, w tym wykorzystania uprawnień i świadczeń związanych z restrukturyzacją zatrudnienia po 2014 r. (SRK S.A.), sporządzeniu dokumentacji związanej z notyfikacją Komisji Europejskiej spraw dotyczących pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego na lata 2015-2018<sup>25</sup>, a także analizie i weryfikacji wniosków o przyznanie dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie urlopów górniczych, urlopów dla pracowników przeróbki mechanicznej węgla, wypłatę jednorazowych odpraw pieniężnych (SRK S.A.).

(dowód: akta kontroli str. 596 – 664, 1935 – 1956, 1833 – 1847)

W wyniku szczegółowej kontroli opracowań, informacji i sprawozdań wykonanych w 2012 r.<sup>26</sup>, ustalono, że ARP zrealizowała wszystkie zadania zlecone przez Ministra Gospodarki, na podstawie umowy nr 1/DBE/10001/2008 r. z 26 lutego 2008 r. i aneksu nr 5 z 1 marca 2012 r. do tej umowy. Łącznie w 2012 r. wykonano na rzecz Ministra 262 opracowania, informacje i zestawienia (sporządzone w ujęciu rocznym, półrocznym, kwartalnym i miesięcznym) w zakresie prowadzonego monitoringu górnictwa węgla kamiennego i kontroli przeprowadzonych u przedsiębiorców górniczych. Przekazane Ministrowi opracowania pozwalały na dokonanie bieżącej i rzetelnej diagnozy sytuacji w górnictwie, w tym ocenę sytuacji finansowej przedsiębiorstw górniczych.

Opracowania sporządzane w cyklu miesięcznym, kwartalnym i półrocznym przedstawiano w tym samym układzie i zakresie danych, a podawane w nich dane odnosiły się do okresu bieżącego i porównawczo do okresu poprzedniego. Dane dotyczące: osiągniętych wartości wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych określonych w *Programie rządowym*; wielkości wydobycia, sprzedaży, zużycia krajowego i importu węgla kamiennego oraz stanu jego zapasów przedstawiano w odniesieniu do całego okresu obowiązywania *Programu*, tj. od 2007 r.<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 612 – 615, 634 – 638, 1833 – 1847, 1935 – 1956)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą, ARP wyniki swoich prac wykonanych na rzecz Ministra Gospodarki przedkładała Departamentowi Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki. Jak wskazał Wicedyrektor Oddziału ARP, pracownicy Departamentu zwracali się do poszczególnych pracowników ARP w trybie roboczym (rozmowy telefoniczne, poczta elektroniczna, pisma, spotkania w Ministerstwie) w zakresie dodatkowych wyjaśnień, uzupełnień danych, doprecyzowania ocen, jak również w zakresie uszczegółowienia niektórych danych. Współpraca z pracownikami Departamentu Górnictwa miała charakter konsultacji bieżących, co wynikało z wieloaspektowości oraz zakresu ilościowego i jakościowego prac wykonywanych na zlecenie Ministra. Odbiór prac wykonanych przez ARP dokonywany był na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych sporządzanych w cyklu kwartalnym i rocznym.

<sup>25</sup> ARP brała także udział w sporządzeniu dokumentacji związanej z notyfikacją Komisji Europejskiej spraw dotyczących programów pomocowych dla sektora górnictwa węgla kamiennego na lata: 2007, 2008-2010 oraz 2011-2015.

<sup>26</sup> Kontrolą objęto roczne, półroczne, kwartalne opracowania, zestawienia i sprawozdania oraz miesięczne w okresie IV kwartału 2012 r.

<sup>27</sup> Dane w tym zakresie przedstawiano m.in. w projektach informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w Polsce, sporządzonych w cyklu rocznym.

W 2015 r. wyniki swoich prac, wykonanych na podstawie umów zawartych z Ministrem Gospodarki, ARP przekazywała, w formie elektronicznej, również Pełnomocnikowi Rządu ds. restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego.

(dowód: akta kontroli str. 1602 – 1613, 1698 – 1706)

**2.3.** W latach 2007-2015 pracownicy ARP (Zespół Polityki Zatrudnienia i Specjalnych Projektów Restrukturyzacyjnych oraz Zespół Monitorowania Działań Polikwidacyjnych) przeprowadzili łącznie 228 kontroli w 10 spółkach. Kontrole te przeprowadzono w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na: [1] restrukturyzację zatrudnienia, roszczenia pracownicze, świadczenia osłonowe i aktywizujące; [2] zadania dotyczące likwidacji kopalń i działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń; [3] naprawianie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego; [4] inwestycje początkowe za 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1981 – 2002)

Kontrole przeprowadzone przez ARP w latach 2007-2014 w SRK S.A. i BSRK Sp.z o.o. w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na odwadnianie wyrobisk nieczynnych zakładów górniczych były przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w I połowie 2015 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z 11 maja 2015 r.<sup>28</sup>. Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli przeprowadzonych w SRK S.A. dotyczyły m.in.: niepełnej realizacji planowanego zakresu rzeczowego działań w zakresie zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym w 2007 r.; gromadzenia na jednym rachunku bankowym zarówno środków budżetowych jak i środków uzyskiwanych z przychodów z likwidacji lub działań polikwidacyjnych; ustalania wartości szacunkowej zamówień przy zastosowaniu różnych metod jej określenia<sup>29</sup>; nieokreśleniu w zleceniu terminu jego wykonania (wykonanie analizy fizykochemicznych, radiochemicznych i bakteriologicznych wód dołowych i zrzutowych). SRK S.A., w wyniku przeprowadzonych kontroli, dokonała zwrotu środków do budżetu państwa w łącznej kwocie 600,8 tys. zł, jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Kontrole w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia, roszczenia pracownicze, świadczenia osłonowe i aktywizujące ARP przeprowadziła w sześciu podmiotach (82 kontrole), z tego w jednostkach organizacyjnych: KW S.A. 28 kontroli<sup>30</sup>, KHW S.A. 14 kontroli<sup>31</sup>, JSW S.A. 3 kontrole<sup>32</sup>, SRK S.A. 34 kontrole<sup>33</sup>, BSRK Sp. z o.o. 2 kontrole<sup>34</sup>, KWK „Kazimierz Juliusz” Sp. z o.o. 1 kontrolę<sup>35</sup>.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.: gromadzenia na jednym rachunku bankowym zarówno środków bieżących jak i środków pochodzących z dotacji budżetowych; nadpłaty rent wyrównawczych powstałych w związku ze zmienionymi wyrokami sądowymi lub renegotjowanymi

<sup>28</sup> Wystąpienie pokontrolne nr LKA-4101-040-02/2014, P/14/079 z 11 maja 2015 r., str. 22 – 28.

<sup>29</sup> Przyjmowano średnią cenę ofert uzyskiwanych na podstawie zapytań ofertowych skierowanych do firm lub cenę najniższej oferty.

<sup>30</sup> W 2007 r. przeprowadzono 20 kontroli, w latach 2009 – 2013 pięć kontroli (jedną kontrolę każdego roku), a w 2015 r. 3 kontrole.

<sup>31</sup> W 2007 r. przeprowadzono 5 kontroli, w 2008 r. 1 kontrolę, w 2009 r. 1 kontrolę, w 2010 r. 2 kontrole, w 2011 r. 1 kontrolę, w 2012 r. 2 kontrole i w 2015 r. 2 kontrole.

<sup>32</sup> W 2015 r. przeprowadzono 3 kontrole. W latach 2007 – 2014 Spółka nie korzystała z dotacji budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia, roszczenia pracownicze, świadczenia osłonowe i aktywizujące.

<sup>33</sup> W 2007 r. przeprowadzono 3 kontrole, w 2008 r. 1 kontrolę, w 2009 r. 1 kontrolę, w 2010 r. 11 kontroli, 2011 r. 8 kontroli, w 2012 r. 2 kontrole, w 2013 r. 3 kontrole, w 2014 r. 3 kontrole i w 2015 r. 2 kontrole.

<sup>34</sup> W 2007 r. przeprowadzono 1 kontrolę i w 2008 r. 1 kontrolę.

<sup>35</sup> Kontrolę przeprowadzono w 2007 r.

ugodami na łączną kwotę 347,0 tys. zł; pobrania dotacji w nadmiernej wysokości (o kwotę 8,6 tys. zł) w wyniku wyliczenia jej niezgodnie z metodą wskazaną w *Procedurach wnioskowania oraz monitorowania i rozliczania dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie roszczeń pracowniczych zgodnie z ustawą o funkcjonowanie gwk*; niezachowania należytej staranności w dokumentowaniu czynności związanych z wypłatą rent wyrównawczych. W związku z ww. ustaleniami dokonanymi podczas kontroli, do budżetu państwa zwrócono kwotę 178,9 tys. zł<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1981 – 2027)

Kontrole dotyczące prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na zadania dotyczące likwidacji kopalń i działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń ARP przeprowadziła w trzech spółkach (66 kontroli), z tego w jednostkach organizacyjnych: SRK S.A. 58 kontroli<sup>37</sup>, BSRK Sp. z o.o. 5 kontroli<sup>38</sup>, KWK „Niwka Modrzejów” Sp. z o.o. 3 kontrole<sup>39</sup>. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: sfinansowania zadania dotyczącego uzupełnienia dwóch szybów (na terenie b. KWK „Kleofas” i b. KWK „Niwka-Modrzejów”) ze środków pochodzących z dotacji, mimo że w zaktualizowanym rocznym planie działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń nie ujęto tego zadania; wydatkowania środków pochodzących z dotacji w styczniu 2010 r., podczas gdy dotacja została przyznana na 2009 r.; niezachowania należytej staranności przy sporządzaniu stosownych dokumentów (m.in. nieczytelne podpisy, niewłaściwe daty sporządzenia dokumentów, brak potwierdzeń dotyczących zgłoszenia robót zanikowych oraz ich odbioru). W związku z niewłaściwym wykorzystaniem środków pochodzących z dotacji, SRK S.A. zwróciła do budżetu państwa kwotę w łącznej wysokości 34,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1981 – 2027)

ARP przeprowadziła, w latach 2007-2015, kontrole w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na zadania dotyczące naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego w siedmiu spółkach (54 kontroli), z tego w jednostkach organizacyjnych: SRK S.A. 19 kontroli<sup>40</sup>, KW S.A. 8 kontroli<sup>41</sup>, KHW S.A. 8 kontroli<sup>42</sup>, KWK „Siemianowice” ZG „Rozalia” Sp. z o.o. 6 kontroli<sup>43</sup>, BSRK Sp. z o.o. 5 kontroli<sup>44</sup>, KWK „Kazimierz Juliusz” Sp. z o.o. 5 kontroli<sup>45</sup>, KWK „Niwka Modrzejów” Sp. z o.o. 3 kontrole<sup>46</sup>. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: wydatkowania środków pochodzących z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (dotacja została przyznana na remont budynku i ogrodzenia a przeznaczono ją na rozbiórkę obiektów), wydatkowania środków pochodzących z dotacji w 2009 r., podczas gdy wydatek ten dotyczył kosztów powstałych w 2008 r., niezachowania należytej staranności przy sporządzaniu dokumentów (m.in. w protokole

<sup>36</sup> Minister Gospodarki umorzył kwotę 176,7 tys. zł przypadającą do zwrotu przez SRK S.A., powstałą w wyniku nadpłat rent wyrównawczych.

<sup>37</sup> W 2007 r. przeprowadzono 8 kontroli, w 2008 r. 7 kontroli, w 2009 r. 9 kontroli, w 2010 r. 6 kontroli, w 2011 r. 5 kontroli, w 2012 r. 6 kontroli, w 2013 r. 6 kontroli, w 2014 r. 6 kontroli i w 2015 r. 5 kontroli.

<sup>38</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole, w 2008 r. 2 kontrole i w 2009 r. 1 kontrolę.

<sup>39</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole i w 2008 r. 1 kontrolę.

<sup>40</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole, w 2008 r. 2 kontrole, w 2009 r. 4 kontrole, w latach 2010 – 2014 10 kontroli (2 kontrole każdego roku) i w 2015 r. 1 kontrolę.

<sup>41</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole, w 2008 r. 2 kontrole, w 2009 r. 2 kontrole, w 2010 r. 1 kontrolę i w 2011 r. 1 kontrolę.

<sup>42</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole, w 2008 r. 2 kontrole, w 2009 r. 2 kontrole, w 2010 r. 1 kontrolę i w 2011 r. 1 kontrolę.

<sup>43</sup> W latach 2007 – 2009 przeprowadzono 6 kontroli, po 2 kontrole każdego roku.

<sup>44</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole, w 2008 r. 2 kontrole i w 2009 r. 1 kontrolę.

<sup>45</sup> W 2007 r. przeprowadzono 1 kontrolę, w 2008 r. 2 kontrole, w 2010 r. 1 kontrolę i w 2011 r. 1 kontrolę.

<sup>46</sup> W 2007 r. przeprowadzono 2 kontrole i w 2008 r. 1 kontrolę.

z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wpisano daty zawarcia umowy z wykonawcą oraz omyłkowo wpisano, że wniesiono protest, w protokole odbioru robót nie podano szczegółowego zakresu wykonanych prac). W wyniku przeprowadzonych kontroli, KW S.A. zwróciło do budżetu państwa środki w kwocie 45,6 tys. zł, a SRK S.A. w kwocie 2,6 tys. zł (łącznie 48,2 tys. zł), w związku z wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1981 – 2027)

Ponadto, w latach 2011-2012, ARP przeprowadziła w pięciu spółkach 26 kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na inwestycje początkowe za 2010 r.<sup>47</sup>. W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono, że w KW S.A. nie zachowano należytej staranności przy sporządzaniu stosownej dokumentacji (niewłaściwe daty lub brak dat podpisania protokołów zdawczo-odbiorczych maszyn i urządzeń, niewłaściwa data złożenia i otwarcia ofert wskazana w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niewłaściwa data sporządzenia protokołu z negocjacji, niejednoznaczne zapisy w umowie w zakresie częściowych odbiorów wykonanych robót, sporządzanie protokołów odbioru dostaw przed dokonaniem wszystkich dostaw<sup>48</sup>, natomiast w JSW S.A. nie wpisano dat sporządzenia protokołów odbioru robót. Jak wskazano w informacjach pokontrolnych dotyczących przeprowadzonych kontroli w KW S.A. i JSW S.A., nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zakresu rzeczowego oraz wydatkowania środków budżetowych na ten cel. W pozostałych kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 1981 – 2002, 2028 – 2091)

Dyrektor Oddziału ARP wskazał, że celowość i zasadność przyznania dotacji na inwestycje początkowe poszczególnym spółkom węglowym/kopalniom nie była przedmiotem czynności kontrolnych. Dodał, że Minister Gospodarki 2 lipca 2010 r. powołał Zespół ds. oceny wniosków przedsiębiorstw górniczych o dofinansowanie do inwestycji początkowej<sup>49</sup>, którego zadaniem była m.in. rekomendacja Ministrowi udzielenia bądź odmowy udzielenia dofinansowania do inwestycji początkowej ze środków dotacji budżetowej. Rekomendacja ta powinna się odbywać m.in. w oparciu o następujące kryteria: efektywność ekonomiczna, którą ma osiągnąć kopalnia w wyniku otrzymania dotacji, wpływ dotacji na sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa górniczego, tworzenie nowych bądź utrzymanie istniejących miejsc pracy w kopalni, wielkość udziału środków własnych przedsiębiorstwa górniczego w inwestycji początkowej, wpływ inwestycji początkowej na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w podziemnym zakładzie górnym, wpływ inwestycji na wielkość wydobycia węgla, jakość i przeznaczenie węgla, który będzie wydobywany w wyniku realizacji inwestycji początkowej.

(dowód: akta kontroli str. 1642 – 1658)

Każdorazowo po przeprowadzonej kontroli ARP informowała Ministra Gospodarki o przebiegu i wynikach kontroli. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości lub uchybień, ARP przedstawiała projekt zaleceń pokontrolnych. Minister, na podstawie analizy ww. informacji, wydawał zalecenia pokontrolne, których

---

<sup>47</sup> W 2011 r. przeprowadzono 11 kontroli w jednostkach organizacyjnych KW S.A., 5 kontroli w JSW S.A. i 2 kontrole w PKW S.A. Natomiast w 2012 r. przeprowadzono 7 kontroli w jednostkach organizacyjnych KHW S.A. i 1 kontrolę w LW Bogdanka S.A.

<sup>48</sup> Na podstawie porównania dokumentów „dowód dostawy” i „protokół odbioru dostaw” kontrolerzy ustalili, że protokoły sporządzane były przed odbiorem wszystkich dostaw, a w protokołach potwierdzano wszystkie dostawy.

<sup>49</sup> Zarządzenie nr 12 Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw oceny wniosków przedsiębiorstw górniczych o dofinansowanie do inwestycji początkowej.

realizację pracownicy ARP sprawdzali podczas kolejnych czynności kontrolnych przeprowadzanych u danego przedsiębiorcy górniczego.

(dowód: akta kontroli str. 1981 – 2002)

**2.4.** W związku z pogarszającą się sytuacją finansową w górnictwie węgla kamiennego, Departament Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki zwrócił się do ARP z prośbą o wykonanie, w ramach dodatkowych prac, metodologii obliczania kosztów i stosowanych wskaźników kosztowych w KW S.A., KHW S.A. i JSW S.A., z uwagi na konieczność określenia poziomu kosztów pozapłacowych w porównywalnych okresach 2012 r. i 2013 r. Zasadnicze prace w tym zakresie ARP podzleciła firmie MW Rafin Sp. z o.o. Sp. k., a wyniki prac przekazała do Ministerstwa. Jak wskazał Wicedyrektor Oddziału ARP, metodologia obliczania kosztów pozapłacowych była stosowana przez ARP do określenia poziomu łącznych kosztów produkcji węgla w sektorze górnictwa, poza kosztami wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych oraz ich kształtowaniu się w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego. Informacja na temat spadku lub wzrostu kosztów pozapłacowych podawana była w bieżących, miesięcznych opracowaniach pn. *Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*.

(dowód: akta kontroli str. 1360 – 1402, 1746 – 1753, 1848 – 1850)

**2.5.** Na przełomie kwietnia i maja 2013 r., ARP we współpracy z Departamentem Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki, wystąpiła do spółek (KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A., SRK S.A., PG SILESIA Sp. z o.o.), Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego S.A., Wyższego Urzędu Górniczego oraz Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej z inicjatywą rozpoczęcia prac nad rozwiązaniami systemowymi, tj. projektem ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, w którym winny zostać uwzględnione elementy pozwalające na obniżenie kosztów działalności operacyjnej spółek węglowych. W dniu 10 maja 2013 r. odbyło się spotkanie, gdzie ustalono, że przedstawiciele ww. podmiotów prześlą do ARP propozycje zagadnień, które powinny być uwzględnione w projekcie ustawy. Propozycje te ARP przedstawiła Departamentowi Górnictwa. Jak wskazał Dyrektor Oddziału ARP, po konsultacjach z Departamentem, ARP rozpoczęła prace nad *Projektem założeń do projektu nowej ustawy regulującej działalność sektora górnictwa węgla kamiennego*. Projekt ten stał się podstawą prowadzonych od maja 2014 r. prac zespołu roboczego, w skład którego wchodził przedstawiciele Departamentu Górnictwa, ARP i organizacji związkowych. W ich wyniku, w czerwcu 2014 r. został opracowany i zaakceptowany przez wszystkie strony dokument *Projekt założeń do projektu ustawy o działalności górnictwa węgla kamiennego i zasadach krajowej polityki węglowej w latach 2016 – 2027*<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> W przedmiotowym dokumencie postanowiono wprowadzić regulacje dotyczące m.in.: [1] zaprzestania dokonywania odpisów na fundusz likwidacji zakładu górniczego po zgromadzeniu przez przedsiębiorcę górniczego wystarczających środków na likwidację zakładu górniczego, co podyktowane było koniecznością uniknięcia dodatkowego obciążania kosztów działalności górniczej i zbędnego *zamrażania* aktywów finansowych; [2] wykorzystania środków finansowych zgromadzonych w funduszu likwidacji zakładu górniczego do tzw. *częściowej likwidacji zakładu górniczego*, (trwałej likwidacji obiektów, urządzeń lub wyrobisk górniczych przez przedsiębiorcę górniczego w trakcie bieżącej działalności), także na zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym oraz naprawę szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego lub jego części, w tym również naprawianie szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zróbów realizowane przez przedsiębiorstwa górnicze; [3] przeniesienia odpowiedzialności na podmiot, który uzyskał koncesję na wydobywanie węgla kamiennego na obszarze, gdzie obowiązek zabezpieczenia likwidowanych kopalń przez zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym, ciąży dotychczas na spółce restrukturyzacyjnej<sup>50</sup>; [4] sposobu wydziałania zorganizowanych części przedsiębiorstwa z przeznaczeniem na prowadzenie innowacyjnych prac badawczo-rozwojowych na potrzeby rozwijania i testowania technologii związanych z górnictwem w warunkach półprzemysłowych (powstałe jednostki powinny być odrębnie zarządzane i rozliczane); [5] monitoringu działalności górnictwa węgla kamiennego (nałożenie na przedsiębiorstwa górnicze i importerów węgla kamiennego, niezależnie od ich formy organizacyjnej i struktury własnościowej, w tym podmiotów prywatnych i notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, obowiązków informacyjnych dotyczących monitorowania rynku węglowego w Polsce na rzecz ministra właściwego ds. gospodarki, których wykonanie jest niezbędne dla planowania i prowadzenia efektywnej polityki energetycznej kraju); [6] wprowadzenia przepisów wyłączających przedsiębiorstwa górnicze z obowiązku wpłat z zysku od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa; [7] wprowadzenia przepisów umożliwiających kontrolę jakości importowanego węgla na granicy Polski przez Służbę Celną oraz znajdującego się na składach w handlu detalicznym przez Inspekcję Handlową.

Następnie, ARP uczestniczyła, w trybie roboczym, w pracach nad projektem testu regulacyjnego oraz szacunkiem kosztów wprowadzenia ustawy. Jak wskazał Dyrektor Oddziału ARP, przedmiotowy projekt, zgodnie z kompetencjami, pozostał w gestii Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki, który kierował dalszymi pracami.

(dowód: akta kontroli str. 1642 – 1647, 1746 – 1806)

Po zakończeniu prac nad *Projektem założeń do projektu nowej ustawy regulującej działalność sektora górnictwa węgla kamiennego*, ARP w 2014 r., w ramach zespołu roboczego z udziałem przedstawicieli Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki, opracowała projekt *Programu rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027*, przedstawiając analizę i diagnozę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych rynków węglowych oraz zagrożeń funkcjonowania górnictwa wraz z rekomendacją dalszych działań. W dokumencie tym przedstawiono m.in.: wydobywanie węgla w Polsce i w krajach UE od 2007 r., udział węgla w produkcji energii elektrycznej i ciepłej, sytuację cenową na rynkach europejskich i światowych węgla kamiennego, sprzedaż węgla na rynku krajowym, europejskim i światowym od 2007 r., import i wwóz węgla do Polski, sytuację finansową górnictwa węgla kamiennego, wsparcie finansowe z budżetu państwa w latach 2007-2013 (dotacje przeznaczone na: inwestycje początkowe, zadania wykonywane w trakcie likwidacji kopalń i działania realizowane po zakończeniu likwidacji kopalń, naprawianie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, roszczenia pracownicze).

Jako zagrożenia w funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego wymieniono m.in.: znaczną podatność górnictwa na wahania koniunkturalne oraz sezonowość sprzedaży i brak instrumentów wyrównujących negatywny wpływ tych wahań na poziom przychodów i stabilizację finansową producentów węgla, dużą bezwładność w zakresie dostosowania zdolności produkcyjnych do zmieniającego się zapotrzebowania na węgiel, wzrastające koszty produkcji w związku z prowadzeniem eksploatacji w pokładach zalegających na coraz większych głębokościach, pogarszanie warunków geologiczno-górnicznych i zagrożeń naturalnych dla wydobywania węgla charakteryzującego się wysokimi parametrami jakościowymi, znaczną ilość zasobów węgla zalegającą w pokładach o niskiej miąższości, uzależnienie ekspedycji węgla od jednego przewoźnika i okresowe trudności z zabezpieczeniem taboru kolejowego, wysoki stopień zdekapitalizowania majątku produkcyjnego.

Wśród konkluzji dotyczących zagadnień dalszego funkcjonowania górnictwa wskazano m.in. na potrzebę podjęcia działań wzmacniających pozycję konkurencyjną górnictwa w Polsce, prolongaty znaczącej części zobowiązań publicznoprawnych do czasu uzyskania płynności finansowej i rentowności wydobywania oraz wzmocnienie kanałów sprzedaży węgla, podjęcie działań weryfikujących konkurencyjność importowanego węgla, ukierunkowanych na obniżenie wielkości jego przywozu do Polski, zintensyfikowanie sprzedaży węgla przy uwzględnieniu możliwości stosowania dynamicznych strategii cenotwórczych, zbudowanie alternatywnego systemu finansowania spółek węglowych opartego na relacjach z kooperantami, zwiększenie efektywności działań poprzez wzrost wydajności i umaszynowania kopalń, przyśpieszenie prac badawczych i wdrożeniowych nad możliwościami dywersyfikacji wykorzystania węgla w gospodarce. Poza ogólnymi konkluzjami dotyczącymi zagadnień dalszego funkcjonowania górnictwa, w przedmiotowym dokumencie nie wskazano szczegółowych działań, jak również nie przedstawiono programu rozwoju górnictwa w latach 2016-2020. Dyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że w dalszej perspektywie do prac nad tym dokumentem włączono przedstawicieli spółek węglowych, którzy



zostali zobowiązani do przedłożenia analizy sytuacji z punktu widzenia przedsiębiorców oraz propozycji kierunków działań. Prace nad projektem dokumentu zostały zawieszono z przyczyn niezależnych od ARP. Przedmiotowy dokument stanowił jedynie wprowadzenie do dalszych prac, dlatego też przedstawione kwestie mają charakter ogólny bądź zostały dopiero zasygnalizowane i miały być kontynuowane wraz z kolejnymi etapami prac.

(dowód: akta kontroli str. 1403 – 1466, 1642 – 1647, 1746 – 1753)

**2.6.** ARP nie uczestniczyła w pracach nad zmianami *Programu rządowego* wprowadzonymi z dniem 24 lipca 2009 r., 11 sierpnia 2009 r. i 7 października 2011 r. Wicedyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że nie zna przyczyn nieuwzględnienia ARP przez Ministra Gospodarki w pracach nad korektami dotychczas obowiązującego *Programu*.

(dowód: akta kontroli str. 1602 – 1613, 1698 – 1706)

**2.7.** W ramach przygotowania dokumentacji w celu notyfikacji Komisji Europejskiej programu pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego na lata 2015-2018, Dyrektor Oddziału ARP przesłał 24 lutego 2015 r. do Ministerstwa Skarbu Państwa formularz notyfikacyjny. Zgodnie ze złożonym formularzem i późniejszymi zmianami (aktualizacje w: lipcu 2015 r. i marcu 2016 r.) pomoc publiczna będzie udzielona w następujący sposób:

- a) dla przedsiębiorstw na pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki produkcyjnej węgla, po spełnieniu warunków określonych w art. 3 decyzji Rady nr 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla<sup>51</sup>, tzw. *pomoc na zamknięcie*. Pomoc przeznaczona dla SRK S.A. na pokrycie bieżących strat jednostki produkcyjnej KWK „Makoszowy”, przewidzianej do zamknięcia do 31 grudnia 2018 r. oraz na podwyższenie kapitału własnego SRK S.A., poprzez utworzenie kapitału rezerwowego stanowiącego fundusz przeznaczony na sfinansowanie czynności dokapitalizowania w formie dopłat KWK „Kazimierz Juliusz” Sp. z o.o.,
- b) dla przedsiębiorstw, które prowadzą lub prowadziły działalność związaną z produkcją węgla, w celu umożliwienia im pokrycia kosztów powstających lub powstałych w wyniku zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla, które to koszty nie są związane z bieżącą produkcją, po spełnieniu warunków określonych w art. 4 decyzji Rady nr 2010/787/UE, tzw. *pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych*. Pomoc tę podzielono na pomoc dla przedsiębiorstw górniczych prowadzących działalność polegającą na eksploatacji węgla, na pokrycie kosztów nadzwyczajnych wynikających wyłącznie z zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla przed 1 stycznia 2007 r.<sup>52</sup> oraz na pomoc dla SRK S.A. na pokrycie kosztów likwidacji i modernizacji systemów odwadniania oraz programu osłon pracowników jednostek przekazanych do SRK S.A. po 1 stycznia 2007 r.<sup>53</sup>. Ponadto, pomoc publiczna będzie udzielona SRK S.A. w formie zwolnień

<sup>51</sup> Dz. Urz. UE L 336 z 21.12.2010 s.24, zwanej dalej „decyzją Rady nr 2010/787/UE”.

<sup>52</sup> Pomoc publiczna przeznaczona na: naprawianie szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górnictwa, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów, zadania dotyczące likwidacji kopalń i działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń, w tym zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym, zadania związane z ochroną środowiska – rekultywacja terenu, uprawnienia do bezpłatnego węgla przysługujące emerytom i rencistom górniczym zlikwidowanych kopalń, renty wyrównawcze dla pracowników zlikwidowanych kopalń, ekwiwalenty pieniężne z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługujące emerytom i rencistom zlikwidowanych kopalń postawionych w stan likwidacji przed 1 stycznia 2007 r. oraz uprawnionym pracownikom kopalń zlikwidowanych wchodzących w skład SRK S.A. wypłacane przez ZUS.

<sup>53</sup> Pomoc publiczna przeznaczona na: zadania dotyczące likwidacji kopalń i działania wykonywane po zakończeniu likwidacji, w tym zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym, naprawianie szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górnictwa, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów i rekultywację terenu, zadania związane z ochroną środowiska, uprawnienia do bezpłatnego węgla i ich ekwiwalentów, renty wyrównawcze, urlop górniczy i urlop dla pracowników zakładów mechanicznej przeróbki węgla, jednorazowe odprawy pieniężne.

z obowiązkowych podatków, opłat i kar, tj.: zwolnienia z wpłat wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, kar wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnej (w przypadku zbycia nieodpłatnego na rzecz SRK S.A. jednostki produkcyjnej w celu jej likwidacji), zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych (przychody z tytułu nabycia przez SRK S.A. kopalni, zakładu górniczego lub jego części nie stanowią przychodów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>54</sup>), zwolnienie wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

Planowany ramowy budżet programu pomocy publicznej na lata 2015-2018 stanowił kwotę 5 949 572,7 tys. zł, z tego 1 400 000,0 tys. zł to *pomoc na zamknięcie* i 4 549 572,7 tys. zł to *pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych*.

Do dnia 31 maja 2016 r. Komisja Europejska nie podjęła decyzji o zgodności programu pomocy publicznej na lata 2015-2018 z rynkiem wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 665 – 870)

W 2014 r. pomoc publiczną *na pokrycie kosztów nadzwyczajnych* (art. 4 decyzji Rady nr 2010/787/UE) zaplanowano w kwocie 494 698,7 tys. zł, a wykorzystano 407 076,3 tys. zł, natomiast w 2015 r. zaplanowano pomoc w kwocie 510 165,3 tys. zł, a wykorzystano 436 560,4 tys. zł<sup>55</sup>. Zaplanowana na lata 2011-2015 pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla kamiennego w kwocie 2 453 194,9 tys. zł została wykorzystana w kwocie 2 070 208,0 tys. zł.

Pomoc publiczna *na zamknięcie* (art. 3 decyzji Rady nr 2010/787/UE) zaplanowana w roku produkcyjnym 2014-2015<sup>56</sup> w kwocie 159 709,1 tys. zł została wykorzystana w kwocie 155 031,9 tys. zł, z tego: 115 506,4 tys. zł na podwyższenie kapitału własnego SRK S.A., poprzez utworzenie kapitału rezerwowego stanowiącego fundusz przeznaczony na sfinansowanie czynności dokapitalizowania w formie dopłat KWK „Kazimierz Juliusz” Sp. z o.o. i 39 525,5 tys. zł na pokrycie bieżących strat produkcyjnych KWK „Makoszowy”.

(dowód: akta kontroli str. 807, 829 – 830, 862 – 917, 938 – 1006)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

### 3. Czynniki oddziałujące na funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego

3.1. Jak wskazano w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego, ARP przedkładała Ministrowi Gospodarki informacje i dane pozwalające na dokonanie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw górniczych oraz bieżące rozpoznanie czynników wpływających na tę sytuację. W przekazywanych Ministrowi opracowaniach rzetelnie przedstawiano diagnozę sytuacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

<sup>55</sup> Kwoty planowanej pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011-2015 zostały określone przez Komisję Europejską w decyzji nr K(2011)8280 z dnia 23 listopada 2011 r. i decyzji nr C(2012)8947 z dnia 7 grudnia 2012 r., będącej sprostowaniem decyzji Komisji Europejskiej z dnia 23 listopada 2011 r.

<sup>56</sup> Okres od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. Rok produkcyjny w górnictwie węgla kamiennego dla celów pomocy publicznej na zamknięcie jednostek produkcyjnych, zdefiniowany został w pkt 6 *Planu zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla w Polsce*, będącego załącznikiem do formularza notyfikacyjnego dot. programu pomocowego na lata 2015-2018.

W opracowywanych przez ARP projektach informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w Polsce, sporządzanych w cyklu rocznym<sup>57</sup>, a za lata: 2008, 2010, 2012, 2014 i 2015 dodatkowo rozszerzonych o ocenę realizacji *Programu rządowego*, przedstawiano rzeczywiste, osiągnięte wartości wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów szczegółowych, o których mowa w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego, w całym okresie obowiązywania *Programu*. W ww. dokumentach nie odnoszono się do wartości przewidywanych do osiągnięcia (zakładanych) jakie ujęto w *Programie* lub w strategiach spółek węglowych.

(dowód: akta kontroli str. 343 – 344, 374 – 375, 429 – 430, 479 – 480, 512 – 513, 546 – 547, 579 – 580, 1868 – 1870)

**3.2.** W projekcie informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2010 r. wraz z oceną realizacji *Programu* ARP wskazała zagrożenia w realizacji dwóch celów szczegółowych: [1] utrzymania konkurencyjności polskiego węgla kamiennego w warunkach gospodarki wolnorynkowej, [2] zapewnienia stabilnych dostaw węgla kamiennego o wymaganej jakości do odbiorców krajowych i zagranicznych. Jak podano w opracowaniu, trudności w zakresie utrzymania konkurencyjności węgla w warunkach gospodarki wolnorynkowej związane były bezpośrednio z zewnętrznymi uwarunkowaniami rynkowymi, w których importowany węgiel był tańszy od produkcji krajowej, co wynikało m.in. z niskich cen frachtów oraz transportu lądowego z państw trzecich, a także z nadpodaży węgla na europejskim rynku. Niski stopień elastyczności kosztowej, charakterystycznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego, nie pozwolił przedsiębiorstwom górniczym na dostosowanie kosztów produkcji do niskiego poziomu cen węgla importowanego. Wskazano również, że wcześniejszy okres koniunktury na rynku węgla i uzyskiwane w związku z tym dobre wyniki finansowe poszczególnych spółek węglowych spowodowały wysuwanie zwiększonych żądań płacowych, podwyżki cen za usługi i towary oraz zwiększenie roszczeń gmin w zakresie podatków płaconych przez przedsiębiorstwa górnicze. Powyższe czynniki skutkowały podniesieniem stałych kosztów produkcji węgla (w 2010 r. o 3% w porównaniu do 2009 r. w skali całego sektora). Ponadto, w 2009 r. spółki węglowe poniosły najwyższe od rozpoczęcia realizacji *Programu* nakłady inwestycyjne - ponad 2,8 mld zł, a w 2010 r. - 2,7 mld zł. W projekcie informacji podano, że pośrednią przyczyną obniżenia konkurencyjności polskiego węgla kamiennego były trudności z zapewnieniem stabilnych dostaw węgla o wymaganej jakości do odbiorców krajowych i zagranicznych. Wskutek pogorszenia jakościowych warunków eksploatowanych złóż pogorszeniu uległa jakość oferowanego do sprzedaży węgla, zarówno pod względem wartości opałowej, jak i zawartości siarki i popiołu. W konsekwencji nastąpiło zwiększenie kosztów produkcji w wyniku głębszego niż dotychczas wzbogacania węgla.

(dowód: akta kontroli str. 418 – 419)

Natomiast w projekcie informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2012 r. wraz z oceną realizacji *Programu rządowego* podano, że wystąpiły trudności w realizacji celów określonych w *Programie* w odniesieniu do dwóch wytycznych/kierunków działań: [1] poszukiwanie nowych możliwości wykorzystania węgla oraz nowych odbiorców, [2] dostosowywanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży węgla kamiennego na rynku. Wskazano m.in. na: trudności związane z utrzymaniem kosztów produkcji węgla na poziomie konkurencyjnym w stosunku do cen węgla importowanego i utrzymaniem tym samym przez spółki węglowe efektywności ekonomicznej, spadek zużycia węgla

<sup>57</sup> Projekty informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego przygotowywane na posiedzenia Rady Ministrów.

w kraju oraz spadek sprzedaży węgla i zwiększenie jego zapasów na zwałach przykopalnianych (do 8,4 mln ton).

(dowód: akta kontroli str. 501 – 503)

W 2015 r. ARP przedstawiła Ministrowi Gospodarki dwie wersje projektu informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2014 r. (pierwszą w kwietniu i drugą w czerwcu 2015 r.). Drugą wersję projektu informacji uzupełniono o rozdział 5 *Kryzysowa sytuacja w sektorze górnictwa węgla kamiennego w 2014 r. i podjęte działania*. W rozdziale tym wskazano, że górnictwo znajduje się w największym od wielu lat kryzysie. Niskie ceny węgla na rynku międzynarodowym i brak perspektywy ich wzrostu, a także wysokie koszty stałe kopalń i związany z ich strukturą brak możliwości elastycznego dostosowania do warunków rynkowych, spowodowały, że wydobywany węgiel stał się mało konkurencyjny. Sytuacja ta przełożyła się na wyniki ekonomiczne spółek węglowych. Wyczerpywanie się złóż w płytszych pokładach i dogodniejszych warunkach geologicznych zmusza kopalnie do sięgania do zasobów na znacznych głębokościach lub pokładów o wyższym stopniu zagrożeń metanowych, wodnych, tąpniowych, co powoduje wzrost kosztów wydobywania. Tymczasem ceny węgla na światowych rynkach kształtowane są w dużym stopniu przez tańsze kopalnie odkrywkowe. Jak podano dalej, szacuje się, że ok. 80% kosztów produkcji węgla ma charakter kosztów stałych, a znaczną część tych kosztów stanowią koszty pracy ukształtowane historycznie.

W projekcie informacji przedstawiono rekomendacje działań zmierzających do poprawy funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego dotyczące: wzrostu popytu na polski węgiel, prac rozwojowych, zmian organizacyjnych, restrukturyzacji zobowiązań publicznoprawnych i finansowania górnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 564 – 595, 2093 – 2127)

Z kolei w projekcie informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2015 r. m.in. podsumowano realizację celów szczegółowych określonych w *Programie*. Wskazano, że koszty produkcji węgla w 2015 r. wyniosły 20,1 mld zł i były o 22,4% wyższe niż w pierwszym roku realizacji *Programu* (16,4 mld zł), przy czym w 2012 r. były one wyższe o 44,2% (23,6 mld zł)<sup>58</sup>. Koszty pracy w 2012 r. (12,1 mld zł) były wyższe o 47,1% w porównaniu do 2007 r. (8,2 mld zł), ale ich poziom w 2015 r., po przeprowadzeniu częściowych działań restrukturyzacyjnych, uległ obniżeniu do 9,3 mld zł i był o 13,6% wyższy w porównaniu do 2007 r. Łączny spadek przychodów ze sprzedaży węgla w latach 2011-2015 wyniósł 7,2 mld zł (w 2015 r. przychody te wynosiły 18,7 mld zł). Jak podano, nieznaczna początkowo strata w sektorze górnictwa w 2013 r., na poziomie 0,3 mld zł, już w następnym roku powiększyła się do 2,2 mld zł, a w 2015 r., po uwzględnieniu odpisów z tytułu utraty wartości środków trwałych, osiągnęła poziom 4,5 mld zł, przy stracie na sprzedaży węgla na poziomie 2,0 mld zł. Wskaźnik płynności finansowej gotówkowej osiągnął w 2015 r. poziom 0,12%, przy ujemnej rentowności sprzedaży (-18,3%). Wskazano dalej, że powyższa sytuacja przełożyła się na możliwości realizacji poszczególnych celów określonych w *Programie*, skutkując nieosiągnięciem założonego poziomu wartości wskaźników i mierników. I tak, wielkość produkcji węgla w całym okresie obowiązywania *Programu* (za wyjątkiem 2012 r.) miała tendencję malejącą, co wynikało z konieczności dostosowania wielkości produkcji do możliwości zbytu. Wielkość sprzedaży węgla, po systematycznych spadkach do 2009 r., w latach 2010-2011 wzrastała, by ponownie się obniżyć w 2012 r. Największy spadek sprzedaży węgla odnotowano w 2014 r. W ocenie ARP, wahania wielkości sprzedaży węgla wynikały z możliwości zbytu na rynku krajowym, jak również z możliwości ulokowania nadwyżek węgla na rynkach zewnętrznych. Jak

<sup>58</sup> W 2011 r. odnotowano najwyższy poziom przychodów w sektorze górnictwa na poziomie 25,9 mld zł.

zaznaczono, sprzedaż wzrastała pomimo występowania niekorzystnych warunków cenowych, co wynikało z konieczności pozyskania środków finansowych na kontynuację działalności. Okresy wysokiego zapotrzebowania na węgiel i dynamicznego wzrostu jego cen, w tym szczególności węgla do koksowania, nie zostały należycie wykorzystane przez poszczególne spółki węglowe. Wysokie dodatnie wyniki finansowe nie zwiększyły odporności spółek na wahania koniunkturalne i nie przełożyły się na zwiększenie zakresu zadań inwestycyjnych w takim zakresie by np. ograniczyć poziom kosztów w późniejszych, kryzysowych okresach.

(dowód: akta kontroli str. 1892 – 1898)

W podsumowaniu realizacji celów *Programu*, ujętym w projekcie informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2015 r. wraz z oceną realizacji *Programu*, ARP stwierdziła, m.in. że nie nastąpił rozwój produkcji ekopaliw. Do 2008 r. wystąpiło dynamiczne zwiększenie do poziomu 1,0 mln ton, jednak po tym okresie produkcja ekopaliw systematycznie malała. W latach 2014-2015 produkcja ekopaliw osiągnęła poziom 0,4 mln ton.

Niekorzystnie przedstawiały się również wskaźniki sytuacji finansowej sektora górnictwa węgla kamiennego. Główni producenci węgla (KW S.A., JSW S.A. i KHW S.A.) nie utrzymali kosztów produkcji na poziomie konkurencyjnym w stosunku do cen węgla. Począwszy od 2013 r. jednostkowy wynik na bieżącej produkcji był ujemny, a od 2014 r. również jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla, przy czym KW S.A. i JSW S.A. ujemny jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla odnotowały już w 2013 r. Ww. spółki od 2014 r. odnotowały ujemne wyniki finansowe netto, przy czym KW S.A. już w 2013 r.

Zdaniem ARP, główni producenci węgla podejmowali wielorakie działania ograniczające koszty dystrybucji i transportu węgla polegające m.in. na negocjowaniu i weryfikacji obowiązujących umów z kontrahentami, grupowaniu wysyłanego tonażu i ograniczaniu liczby pośredników w sprzedaży. Pozytywnie oceniono działania w zakresie racjonalnego wykorzystania odpadów, w tym w szczególności metanu, gdzie w znacznym zakresie przeznaczono go do produkcji energii elektrycznej i ciepłej.

W ocenie ARP, pomimo zmieniającej się sytuacji w górnictwie od 2007 r. i sygnalizowanych zagrożeń w realizacji celów szczegółowych i wytycznych określonych w *Programie*, cele te pozostawały nadal aktualne w całym okresie jego obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 1868 – 1870, 1892 – 1898)

**3.3.** W latach 2007-2015 kondycja finansowa górnictwa węgla kamiennego w Polsce<sup>59</sup> podlegała istotnym zmianom. W latach 2007-2008 gwk<sup>60</sup> wykazywało

<sup>59</sup> Zwanego dalej „gwk” lub „górnictwem”.

<sup>60</sup> Dane o obrocie węglem kamiennym za lata 2004-2015 pochodzą ze sprawozdań o obrocie węglem kamiennym GUS G-09.1. W tym zakresie zagregowane dane uwzględniają następujące podmioty:

- w latach 2004-2007: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A., KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A., KWK „Budryk” S.A., ZG Siltech Sp. z o.o.;
- w latach 2008-2010: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A. KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A., ZG Siltech Sp. z o.o.;
- w latach 2011-2014: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A. (obecnie Tauron Wydobycie S.A.), KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka SA, ZG Siltech Sp. z o.o., PG Silesia Sp. z o.o., Eko Plus Sp. z o.o.;
- w 2015 r.: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka SA, ZG Siltech Sp. z o.o., PG Silesia Sp. z o.o., Eko Plus Sp. z o.o., SRK S.A., Węglkokoks Kraj Sp. z o.o.

W zakresie spraw finansowych uwzględniono zagregowane dane z następujących podmiotów:

- w latach 2004-2007: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A., KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A., KWK „Budryk” S.A., SRK S.A.;
- w latach 2008-2010: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A., KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A. (tylko w 2010 r.), SRK S.A.;

zysk netto w wysokości od 87,5 mln zł do 590,8 mln zł, a w latach 2010-2012 w wysokości od 1 412,0 mln zł do 1 633,6 mln zł, przy czym najwyższy zysk (3 013,9 mln zł) wystąpił w 2011 r., natomiast w pozostałych okresach wykazywało stratę netto, tj. w 2009 r. w wysokości (-)184,2 mln zł<sup>61</sup>, a w latach 2013-2015 w wysokości od (-)292,7 mln zł do (-)4 460,9 mln zł.

Najgorsze wyniki finansowe gwk osiągnęło w 2015 r., gdy strata netto wzrosła w porównaniu do 2014 r. o 2 408,8 mln zł (o 117,4%) i w 2014 r. gdy strata netto w porównaniu do 2013 r. wzrosła o 1 759,4 mln zł (o 601,1%). Najlepsze wyniki finansowe gwk osiągnęło w 2011 r., gdy zysk netto wzrósł dwukrotnie w porównaniu do 2010 r. o 1 601,9 mln zł (o 113,4%).

Na łączną stratę netto gwk:

- w 2013 r. w kwocie (-)292,7 mln zł, decydujący wpływ miała dwukrotnie wyższa strata netto KW S.A. wynosząca (-)699,0 mln zł,
- w 2014 r. w kwocie (-)2 052,1 mln zł największy wpływ miały ujemne wyniki finansowe KW S.A. (-)1 005,9 mln zł, (49% straty gwk) oraz JSW S.A. (-)684,3 mln zł (33,3% straty gwk),
- w 2015 r. w kwocie (-)4 460,9 mln zł największy wpływ miały ujemne wyniki finansowe JSW S.A. (-)2 786,7 mln zł (62,5% straty gwk) oraz KW S.A. (-)959,2 mln zł (21,5% straty gwk).

Dane finansowe przedsiębiorców górniczych za 2015 r., wynikające ze sprawozdań finansowych po ich badaniu przez biegłych rewidentów w porównaniu ze stanem przed ich badaniem przez biegłych rewidentów, wskazują na pogłębienie straty finansowej netto gwk o 2 647,0 mln zł (o 145,9%), co głównie wynikało ze zwiększenia kosztów ogółem o 5 277,0 mln zł (o 18,2%).

Zmiana danych finansowych gwk za 2015 r. wynikała głównie z korekty sprawozdania finansowego JSW S.A. za ten rok dokonanej przez biegłych rewidentów, tj. w szczególności zwiększenia straty finansowej netto z (-)805,8 mln zł do (-)2 786,7 mln zł, tj. o 1 980,9 mln zł (o 245,8%), wynikającej ze zwiększenia kosztów ogółem o 4 396,4 mln zł (o 43,5%). Dokonane zmiany w JSW S.A. były skutkiem uwzględnienia w pozostałych kosztach operacyjnych wyników testu na utratę wartości aktywów.

Na zysk netto gwk w 2011 r. w kwocie 3 013,9 mln zł największy wpływ miał zysk netto JSW S.A. wynoszący 2 082,5 mln zł (69,1% zysku netto gwk), a następnie

---

- w latach 2011-2014: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., PKW S.A., (obecnie Tauron Wydobycie S.A.), KWK "Kazimierz-Juliusz" Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A., SRK S.A.;

- w 2015 r.: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., KWK "Kazimierz-Juliusz" Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A., SRK S.A., Węglkokoks Kraj Sp. z o.o.

Dane finansowe uwzględniają wyniki BSRK Sp. z o.o. (za lata 2004-2008), a następnie SRK S.A., gdyż wymienione spółki restrukturyzacyjne są objęte ustawą o funkcjonowaniu gwk, zatrudniają pracowników dołowych i w takim ujęciu prezentowano je w dokumentach przedstawianych Radzie Ministrów.

Dane finansowe podano wg stanu po badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. W szczególności źródłem danych finansowych gwk (koszty, wynik ze sprzedaży węgla, wynik finansowy netto, należności, zobowiązania) za lata 2004-2012 były sprawozdania finansowe po ich badaniu przez biegłych rewidentów, a za lata 2013-2015 sprawozdania G-09.5 o przychodach, kosztach i wynikach działalności w górnictwie węgla kamiennego i G-09.8 o płatnościach publiczności i cywilnoprawnych realizowanych przez gwk oraz o strukturze zobowiązań i należności gwk po badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. Źródłem danych finansowych gwk w zakresie przychodów ze sprzedaży węgla za lata 2004-2011 była sektorowa statystyka dotycząca kosztów WKS-A, za 2012 r. sprawozdania finansowe spółek węglowych, a za lata 2013-2015 sprawozdanie G-09.5 po badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów.

Ze względu na sporządzanie sprawozdań finansowych przez JSW S.A. i LW Bogdankę S.A. zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej, a przez pozostałe jednostki sektora gwk zgodnie z Krajowymi Standardami Rachunkowości, w celu ujednoczenia danych, począwszy od 2013 r. do ARP przekazywane są sprawozdania G-09.5 i G-09.8 zawierające dane po weryfikacji sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. Wymienione sprawozdania są źródłem danych dla ARP.

<sup>61</sup> Dane za 2009 r. nie obejmują LW Bogdanka S.A. Po uwzględnieniu danych finansowych LW Bogdanka S.A., gwk wykazuje zysk netto w wysokości 7,9 mln zł.

KW S.A. – 554,5 mln zł (18,4% zysku netto gwk) i w niewielkim stopniu KHW S.A. – 158 mln zł (5,2% zysku netto gwk).

Symptomy pogarszania się sytuacji finansowej gwk wystąpiły w 2012 r., w którym zysk netto gwk w porównaniu do 2011 r. zmniejszył się o 1 380,3 mln zł (o 45,8%), a wynik ze sprzedaży węgla zmniejszył się o 1 980,5 mln zł (o 47,5%), co wynikało głównie ze wzrostu kosztów ogółem o 3 572,8 mln zł (o 13,8%). Pomimo utrzymywania się średniej ceny zbytu węgla w 2012 r. na poziomie bliskim 2011 r., przychody ze sprzedaży węgla w 2012 r. w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 1 651,8 mln zł (o 6,4%), co wynikało ze zmniejszenia sprzedaży węgla o 4 279 tys. ton (o 5,6%), przy wysokim jego imporcie w 2011 r. – 14 991,0 tys. ton, co skutkowało wysokimi zapasami węgla w kopalniach na koniec 2012 r. – 8 392,0 tys. ton – najwyższymi w jakie odnotowano w latach 2007-2015.

Istotne, niekorzystne zmiany wyników finansowych nastąpiły w 2012 r. kiedy to zysk netto KW S.A. i KHW S.A. w porównaniu do 2011 r. zmniejszył się trzykrotnie – odpowiednio o 383,6 mln zł (o 69,2%) i o 99,4 mln zł (o 62,9%), a JSW S.A. dwukrotnie – o 1 086,6 mln zł (o 52,2%). W dwóch z trzech analizowanych spółek, w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. nastąpiło zmniejszenie ilości sprzedanego węgla, tj. w KW S.A. o 5 986,6 tys. ton (15,1%), a w KHW S.A. o 1 414,2 tys. ton (o 11,3%), przy niewielkim wzroście średniej ceny zbytu węgla, natomiast w JSW S.A. nastąpił spadek średniej ceny zbytu węgla o 97,6 zł/tonę (o 15,5%), przy niewielkim wzroście ilości sprzedanego węgla.

Załamaniem sytuacji finansowej w gwk nastąpiło w 2013 r., na co wskazuje m.in. strata netto wynikająca ze zmniejszenia przychodów ogółem i zwiększenia kosztów ogółem, w tym strata na sprzedaży węgla wynikająca ze zmniejszenia przychodów ze sprzedaży węgla i zwiększenia kosztów sprzedanego węgla. W gwk, a także w KW S.A. i JSW S.A., w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. obniżyła się średnia cena zbytu węgla (była niższa od średniego jednostkowego kosztu wydobycia węgla).

W okresie 2007-2015 koszty ogółem w gwk wykazywały tendencję wzrostową o 14 346,5 mln zł (o 72,2%), a koszty sprzedaży węgla o 4 234,4 mln zł (o 25,8%), przy spadku wydobycia węgla o 15 214 tys. ton (o 17,4%). Zarówno koszty ogółem, jak i koszty wydobycia węgla nie obniżyły się wraz ze zmniejszającym się wydobyciem węgla z uwagi na wysoki udział kosztów stałych w kosztach ogółem (wynoszący ok. 80%).

Wraz ze zmniejszaniem się wydobycia wzrastał średni jednostkowy koszt wydobycia węgla w gwk – w latach 2007-2015 o 99,4 zł/tonę (o 52,9%). Dla porównania w 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. średni jednostkowy koszt wydobycia wzrósł o 121,5 zł/tonę (o 64,6%), przy spadku wydobycia w tym okresie o 14 893 tys. ton (o 17,0%).

W latach 2013-2015, średni jednostkowy koszt wydobycia węgla w gwk był wyższy od średniej ceny zbytu węgla, tj.: w 2013 r. o 8,1 zł/tonę (o 2,7%), w 2014 r. o 30,8 zł/tonę (o 10,0%) i w 2015 r. 27,5 zł/t (o 9,6%), co oznacza sprzedaż węgla ze stratą w tym okresie.

W poszczególnych spółkach węglowych relacja wzrostu/spadku średniego jednostkowego kosztu wydobycia węgla do wzrostu/spadku wydobycia węgla w 2015 r. w odniesieniu do 2007 r., przedstawiała się następująco:

- KW S.A. - średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 91,8 zł/tonę, (o 53,4%), przy spadku wydobycia węgla o 19 554,9 tys. ton (o 41,8%). Dla porównania w 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. średni jednostkowy koszt

wydobycia węgla wzrósł o 125,2 zł/tonę (o 72,3%), przy spadku wydobycia węgla o 15 761,2 tys. ton (o 33,7%);

- KHW S.A. - średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 106,9 zł/tonę, (o 56,1%), przy spadku wydobycia węgla o 4 146,0 tys. ton (o 28,2%);
- JSW S.A. - średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 101,3 zł/tonę, (o 36,0%), przy wzroście wydobycia o 4 490,4 tys. ton (o 38,0%). W 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. średni jednostkowy koszt wydobycia w JSW S.A. wzrósł o 158,7 zł/tonę (o 56,4%), przy wzroście wydobycia o 2 124,2 tys. ton (o 18,0%).

Główną składową kosztów w ww. spółkach węglowych były wynagrodzenia wraz z kosztami ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń, mające charakter kosztów stałych, niezależnych od skali wydobycia. Udział tych kosztów w kosztach działalności operacyjnej wynosił: w KW S.A. w 2007 r. - 52%, a w 2015 r. - 51,5% (przy czym w 2013 r. udział ten wynosił 56,4%); w KHW S.A. w 2007 r. - 50,6%, a w 2015 r. - 48,0%; w JSW S.A. w 2007 r. - 48,4%, a w 2015 r. - 30,1%.

W 2015 r. w odniesieniu do 2007 r., dynamika wzrostu kosztów ogółem w gwk (72,2%) była wyższa od dynamiki wzrostu przychodów ogółem (47,5%), a tempo wzrostu kosztów sprzedanego węgla w gwk (25,8%) było wyższe niż tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży węgla (12,4%), co świadczy m.in. o braku elastyczności gwk w dostosowywaniu poziomu kosztów do spadających przychodów wynikających m.in. z cykli koniunkturalnych. W spółkach węglowych relacja wzrostu/spadku kosztów sprzedanego węgla do wzrostu/spadku przychodów ze sprzedaży węgla przedstawiała się następująco: JSW S.A. - wzrost kosztów o 90,1% i przychodów o 55,4%, KHW S.A. wzrost kosztów o 13,9% i przychodów o 3,8%, KW S.A. spadek kosztów o 5,4% i przychodów o 16,0%. Dla porównania w 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. w KW S.A. koszty sprzedanego węgla zwiększyły się o 7,2%, a przychody ze sprzedaży węgla zmniejszyły się o 6,9%.

Jednym z czynników mających wpływ na ujemne wyniki finansowe gwk w 2014 r. i 2015 r. był gwałtowny spadek cen ropy naftowej oraz gazu ziemnego, których notowania są skorelowane z cenami węgla kamiennego. Średnie ceny zbytu ropy Brent - w 2014 r.<sup>62</sup> spadły o 45,78 USD/baryłkę (o 42,3%) oraz w 2015 r.<sup>63</sup> o 9,75 USD/baryłkę (o 20,4%).

Wyniki finansowe gwk znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach finansowych, w tym m.in. we wskaźniku rentowności sprzedaży węgla<sup>64</sup>, który w 2007 r. wynosił 0,9%, a w 2015 r. (-)10,9%. Dodatnia rentowność sprzedaży węgla występowała w latach 2007-2012, a ujemna w latach 2013-2015. Najwyższa rentowność sprzedaży węgla wystąpiła w gwk w 2011 r. (16,1%), a najniższa w 2014 r. (-11,8%).

(dowód: akta kontroli str. 1816, 2136-2144, 2148-2153, 2156-2170, 2174, 2177-2182, 2183-2214)

Uwagi dotyczące badanej działalności

**3.1.** NIK zwraca uwagę, że w informacjach o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, sporządzanych w cyklu rocznym, ARP podawała osiągnięte wartości wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych od 2007 r., jednak bez odniesienia się do wartości zakładanych w *Programie rządowym* lub w strategiach spółek węglowych<sup>65</sup>. Powyższe utrudniało dokonanie oceny stopnia realizacji

<sup>62</sup> Relacja styczeń-grudzień 2014 r.

<sup>63</sup> Relacja styczeń-grudzień 2015 r.

<sup>64</sup> Relacja wyniku ze sprzedaży węgla do przychodów ze sprzedaży węgla.

<sup>65</sup> Spośród ośmiu kierunków działań (wytycznych), których realizacja miała zapewnić osiągnięcie celu strategicznego i celów szczegółowych, w *Programie rządowym* określono zakładane do osiągnięcia wartości mierników i wskaźników w odniesieniu tylko do dwóch wytycznych, a do pozostałych zakładane wartości mierników i wskaźników określić miały zarządy spółek węglowych w swoich strategiach.



*Programu* w okresie jego obowiązywania, a w szczególności oceny stopnia realizacji strategii spółek węglowych, które miały być planem praktycznego wdrożenia ujętych w *Programie* wytycznych.

Należy zauważyć, że w *Programie rządowym*, stwierdzono m.in.: „(...) punkt ciężkości w zakresie kształtowania strategii poszczególnych spółek przesunął się w kierunku ich zarządów. Jednak państwowy właściciel spółek węglowych w dalszym ciągu powinien kształtować strategię działalności całego sektora”. Zdaniem NIK, oznacza to, że właściciel powinien podejmować formalne działania monitorujące i potwierdzające zgodność strategii spółek z ogólnymi wytycznymi ujętymi w *Programie* i zasadnym było porównywanie osiągniętych wartości wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych z wartościami planowanymi.

Dyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że określone w rozdziale 5.14. *Programu rządowego* postanowienie zobowiązujące ARP do monitorowania strategii działalności spółek węglowych i przekazywania wyników tego działania Ministrowi Gospodarki nie zostało przełożone na bezpośrednie zapisy art. 25 ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu gwk. Również w umowach zawartych pomiędzy ARP a Ministrem Gospodarki, których przedmiotem było prowadzenie monitoringu i wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego nie zlecono realizacji zadania polegającego na monitorowaniu strategii poszczególnych spółek węglowych. Dodał, że z uwagi na odrębność prawną tych podmiotów ARP nie mogła samodzielnie ingerować w realizowaną przez te spółki politykę działalności. Mogła natomiast wskazywać na zagrożenia w realizacji celów szczegółowych w odniesieniu do *Programu* oraz zrealizowane przez spółki węglowe wartości wskaźników i mierników realizacji tych celów, co ARP wykonywała i przedstawiała w informacjach o funkcjonowaniu górnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 343 – 344, 374 – 375, 429 – 430, 479 – 480, 512 – 513, 546 – 547, 579 – 580, 1807 – 1817, 1868 – 1870)

NIK podziela stanowisko, że zapis *Programu rządowego*, wg którego ARP będzie monitorowała strategię działalności poszczególnych spółek węglowych, nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie o funkcjonowaniu gwk, jak również w postanowieniach umów jakie z Agencją zawierał Minister Gospodarki. Uwzględniając powyższy brak spójności tych dokumentów oraz wynikający z tego brak formalnego obowiązku ARP do monitorowania strategii spółek węglowych, NIK zwraca jednak uwagę, że porównywania osiągniętych wartości wskaźników realizacji celów *Programu* z wartościami planowanymi, np. w formie zestawienia obu tych wartości, nie można uznać za ingerencję ARP w politykę działalności spółek węglowych - jakkolwiek wymagałoby to zapewnienia przez Ministra Gospodarki dostępu Agencji do rzetelnie sporządzonych strategii spółek węglowych wraz z ich aktualizacjami.

**3.2.** NIK zauważa, że w opracowanym przez ARP projekcie informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2014 r., sporządzonym i przekazanym Ministrowi Gospodarki w kwietniu 2015 r., nie przedstawiono pełnej wersji tego dokumentu. Dopiero w czerwcu 2015 r. przedstawiono Ministrowi drugą wersję ww. informacji, w której wskazano m.in. na kryzysową sytuację w sektorze górnictwa węgla kamiennego i zarekomendowano działania zmierzające do poprawy jego funkcjonowania.

Wicedyrektor Oddziału ARP wyjaśnił, że przedstawienie projektu informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2014 r. w wersji z czerwca 2015 r. wymagało pozyskania dodatkowych informacji, nie będących dotychczas przedmiotem monitorowania sektora górnictwa. Wśród nich należy wymienić konieczność pozyskania m.in. informacji o sfinalizowanych pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego,

w tym określenia stanu prac legislacyjnych nad zmianami ustawy *Prawo energetyczne* i wprowadzeniem koncesji na obrót węglem, informacji z zakresu działań podejmowanych przez KW S.A. oraz z obszaru działań Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Pozyskanie dodatkowych informacji wymagało dodatkowej weryfikacji, jak też ustalenia zakresu prezentacji i jednolitego jej opracowania. Z uwagi na termin określony w umowie zawartej z Ministrem Gospodarki na prowadzenie monitoringu w sektorze górnictwa (30 kwietnia 2015 r.), niezbędne było przekazanie wersji z kwietnia 2015 r. Przyjęcie takiego sposobu postępowania skróciło czasookres przekazania informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2014 r. na posiedzenie Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 564 – 595, 1851 – 1852, 2093 – 2127)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>66</sup> 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 Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 5 września 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontrolerzy:  
Izabela Pilarek  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....  
**Witold Wilk  
Specjalista kontroli państwowej**  
.....

<sup>66</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.