



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK KOZŁOWSKI

LKA.410.4.1.2024

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/057 – „Gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska w Warszawie ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska ² , od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1) Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., 2) Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r., 3) Michał Kurtyka - Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. (minister właściwy do spraw energii ³ , klimatu ⁴ i środowiska) do 26 października 2021 r. oraz od 15 listopada 2019 r. do 5 marca 2020 r. - jako Minister Klimatu (kierujący działem administracji rządowej środowisko ⁵), 4) Michał Woś ⁶ - Minister Środowiska od 5 marca do 6 października 2020 r. ⁷ , 5) Henryk Kowalczyk - Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Negocjacje z Komisją Europejską w sprawie kształtu projektu rozporządzenia metanowego. 2) Realizacja strategicznych polityk gospodarczych państwa w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego. 3) Inicjowanie i implementacja instrumentów wsparcia rozwoju i wdrażania technologii wykorzystujących metan kopalniany oraz nadzór nad ich realizacją.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach

¹ Dalej: „Ministerstwo” lub „MKiŚ”.

² Dalej: „Minister KiŚ”.

³ Dział *energia* od 27 listopada 2015 r. – art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1960).

⁴ Dział *klimat* od 29 lutego 2020 r. – art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284).

⁵ Minister Klimatu kierował od dnia 15 listopada 2019 r. działem administracji rządowej *środowisko* na podstawie §1 ust.2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz.U. poz. 2266). Nazwę „Ministerstwo Środowiska” zmieniono na nazwę „Ministerstwo Klimatu” na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289).

⁶ Od 15 listopada 2019 r. powierzono Ministrowi - Członkowi Rady Ministrów Michałowi Wosiowi prowadzenie prac związanych z przygotowaniem propozycji podziału spraw objętych działem administracji rządowej *środowisko* pomiędzy ten dział administracji rządowej a projektowany dział administracji rządowej *klimat* - rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Michała Wosia (Dz. U. poz. 2276).

⁷ Z dniem 21 marca 2020 r. utworzono Ministerstwo Środowiska rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497).

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

Kontrolerzy

1. Aleksander Górniak, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/46/2024 z 2 lutego 2024 r.
2. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/47/2024 z 2 lutego 2024 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez ministrów odpowiedzialnych za działy administracji rządowej *środowisko, klimat oraz energia* nie doprowadziły do efektywnego wykorzystania energii z metanu uwalnianego podczas eksploatacji węgla kamiennego w Polsce. Pomimo deklarowanego na forum europejskim zobowiązania się Polski do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, rządowe działania w tym zakresie pozostają niewystarczające. Spółki węglowe skupiały się głównie na zagospodarowaniu metanu ujmowanego w stacjach odmetanowania, kierując się przede wszystkim wymogami bezpieczeństwa publicznego. Jednakże metan emitowany do atmosfery przez systemy wentylacyjne kopalń – stanowiący istotne źródło emisji – nie był wykorzystywany gospodarczo z powodu braku wsparcia państwa w rozwój technologii jego wychwytu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ministerstwo nie podejmowało działań w zakresie gospodarczego wykorzystania metanu pochodzącego z pokładów węgla, wskazując jako właściwe ministerstwo w tym obszarze najpierw Ministerstwo Aktywów Państwowych, a następnie Ministerstwo Przemysłu. W związku z tym nie inicjowano ani nie realizowano działań związanych z wykorzystaniem metanu pochodzącego z tych złóż, w tym również działań wskazanych w dokumentach programowych dotyczących polityki energetycznej i surowcowej. Nie podjęto także inicjatyw prawnych w tej kwestii, z wyjątkiem wprowadzenia zerowej stawki eksploatacyjnej za metan na rok 2024.

Pomimo sygnałów o istniejących barierach prawnych uniemożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu, Ministrowie MKiŚ nie podejmowali działań legislacyjnych mających na celu ich usunięcie. Mimo zobowiązania się, po otrzymaniu wniosku Ministerstwa Aktywów Państwowych, do przeprowadzenia szczegółowej analizy zasadności możliwości odstąpienia od konieczności uzyskania koncesji przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. na eksploatację metanu z kopalń po zakończeniu ich likwidacji, nie przeprowadzono żadnych działań w tym celu.

W realizacji projektów dotyczących gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego współuczestniczyły natomiast podmioty nadzorowane przez MKiŚ, tj. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy¹⁰ i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹¹. Należy jednak podkreślić, że działania tych podmiotów w powyższym zakresie nie były inicjowane przez MKiŚ.

MKiŚ, wypełniając (w związku z postanowieniem z dnia 13 maja 2022 r. Prezesa Rady Ministrów) rolę podmiotu wiodącego w przygotowaniu stanowiska Rządu RP dotyczącego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie *redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942*¹², właściwie realizowało zadania w tym zakresie. MKiŚ pozyskało opinie i stanowiska dotyczące proponowanych rozwiązań dla sektora górnictwa, opracowanych merytorycznie przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, i uwzględniło je w instrukcjach przygotowywanych dla polskich przedstawicieli do negocjacji na szczeblu unijnym.

Nierzetelne działania związane z przygotowaniem projektów siedmiu z 22 instrukcji na posiedzenia Grupy roboczej Rady UE ds. Energii, skutkujące opóźnieniami w ich zatwierdzeniu przez członka kierownictwa MKiŚ, nie miały wpływu na prezentowane przez przedstawicieli RP stanowiska w sprawie projektu *Rozporządzenia*

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dalej także: „PIG-PIB”.

¹¹ Dalej: NFOŚiGW.

¹² Opublikowane przez Komisję Europejską w dniu 15 grudnia 2021 r. (COM(2021) 805 final 2021/0423(COD), Euro Lex - Dokument nr 52021PC0805, dalej także: „projekt Rozporządzenia metanowego”.

metanowego. W MKiŚ przygotowano ww. stanowisko Rządu RP do projektu *Rozporządzenia metanowego*, które zostało przyjęte przez Komitet do spraw Europejskich¹³ 5 grudnia 2022 r., a jego aktualizacja została przyjęta przez KSE 18 kwietnia 2024 r.

NIK negatywnie ocenia brak przygotowania przez MKiŚ projektu aktualizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu¹⁴, co uniemożliwiło Polsce przedstawienie go Komisji Europejskiej w terminie do 30 czerwca 2023 r. Termin przygotowania i przedłożenia projektu zaktualizowanego KPEiK wynikał wprost z art. 14 ust. 1¹⁵ *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013*¹⁶. Tymczasem MKiŚ przedłożyło ten dokument Komisji Europejskiej dopiero w dniu 1 marca 2024 r. W konsekwencji wszczęto wobec Polski procedurę naruszeniową. Nie przekazano także w wymaganym terminie, tj. do 30 czerwca 2024 r. aktualizacji KPEiK co było niezgodne z art. 14 ust. 2 *Rozporządzenia 2018/1999*¹⁷. Brak tego dokumentu utrudnia programowanie i planowanie działań w obszarach energii i klimatu, w tym dotyczących wykorzystania metanu pochodzącego z pokładów węgla.

Wsparcie państwa nie przyczyniło się w wystarczającym stopniu do rozwoju technologii umożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego. Efekty dotychczasowych programów wsparcia były niewielkie i nie spowodowały dostosowania dostępnych technologii do ich przemysłowego wykorzystania. Dopiero podczas negocjacji projektu *Rozporządzenia metanowego* Departament Górnictwa i Hutnictwa ówczesnego Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz Departament Elektroenergetyki i Gazu Ministerstwa Klimatu i Środowiska rozpoczęły rozmowy z Komisją Europejską dotyczące programu wsparcia dla kopalń węgla kamiennego¹⁸, mającego na celu dofinansowanie inwestycji związanych z redukcją emisji metanu. Obecnie opracowywany system zachęt do redukcji emisji metanu znajduje się na etapie notyfikacji w Unii Europejskiej.

¹³ Dalej: „KSE”.

¹⁴ Dalej: „KPEiK”.

¹⁵ Zgodnie z przepisem do dnia 30 czerwca 2023 r., następnie do dnia 1 stycznia 2033 r., a następnie co 10 lat każde państwo członkowskie przedkłada Komisji projekt aktualizacji ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu lub przedstawia Komisji powody, dla których ten plan nie wymaga aktualizacji.

¹⁶ Dz.U. UE L Nr 328/1 z 21 grudnia 2018 r. Dalej: „Rozporządzenie 2018/1999”.

¹⁷ Zgodnie z przepisem do dnia 30 czerwca 2024 r., następnie do dnia 1 stycznia 2034 r., a następnie co 10 lat każde państwo członkowskie przedkłada Komisji aktualizację ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, chyba że zgodnie z ust. 1 przedstawiło powody, dla których ten plan nie wymaga aktualizacji.

¹⁸ W lipcu 2023 r. nawiązane zostały rozmowy z Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji (dalej także: DG COMP) Komisji Europejskiej ws. Programu systemu zachęt do redukcji metanu, w październiku 2023 r. wysłano pierwszy projekt tego programu, a w grudniu 2023 r. wpłynęła informacja o zarejestrowaniu zgłoszenia pod nr sprawy SA. 108859.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udział Ministra KiŚ w negocjacjach z Komisją Europejską projektu rozporządzenia metanowego

Opis stanu faktycznego

Komisja Europejska w komunikacie z 11 grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu wskazała, że prowadzone będą działania pomagające obniżyć emisyjność sektora gazu, m.in. poprzez rozwiązanie problemu emisji metanu związanego z energią. W październiku 2020 r. została przyjęta strategia UE na rzecz redukcji emisji metanu, w której przedstawiono środki mające na celu obniżenie emisji metanu w Unii, w tym w sektorze energetycznym, oraz w skali światowej.

Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący projektu *Rozporządzenia metanowego* został przedstawiony przez Komisję w dniu 15 grudnia 2021 r.

Od początku 2022 r. trwały prace na forum Grupy roboczej Rady UE ds. Energii²⁰, które zakończyły się przyjęciem podejścia ogólnego na posiedzeniu Rady UE ds. Energii w dniu 19 grudnia 2022 r.

W trakcie trwających negocjacji w Radzie UE, równocześnie projekt *Rozporządzenia metanowego* był przedmiotem prac w Parlamencie Europejskim, a stanowisko w sprawie dokumentu przyjęto w dniu 9 maja 2023 r. Następnie rozpoczęto kolejny etap procesu negocjacji projektu rozporządzenia, tj. rozmowy trójstronne²¹, w wyniku których określony został ostateczny tekst projektu rozporządzenia. Po przyjęciu projektu *Rozporządzenia metanowego* przez Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, projekt został przekazany do służb prawnych Komisji Europejskiej, w celu dokonania niezbędnych poprawek językowo-legislacyjnych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1787 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/942²² weszło w życie 4 sierpnia 2024 r. Rozporządzenie to ma na celu zachowanie i poprawę stanu środowiska poprzez redukcję emisji metanu z energii pochodzącej z paliw kopalnych produkowanej lub zużywanej w UE. Wprowadziło m.in. ograniczenia emisji metanu z sektora węglowego zakładając nałożenie na przedsiębiorstwa górnicze ograniczenia emisji metanu odpowiednio do: 5 ton/kilotonę wydobytego węgla do 1 stycznia 2027 r. oraz 3 ton/kilotonę wydobytego węgla do 1 stycznia 2031 r.

Negocjacje projektu *Rozporządzenia metanowego*.

Na podstawie art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²³, po rozpatrzeniu wniosku Ministra do Spraw Unii Europejskiej o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego powstałego między Ministrem KiŚ a Ministrem Aktywów

¹⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁰ Prace Rady UE nad projektem Rozporządzenia metanowego toczyły się na trzech szczeblach: (1) ministrowie – posiedzenia Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE) – używana też nazwa to Rada UE ds. Energii; (2) Stali przedstawiciele – COREPER I oraz (3) Grupa robocza – Grupa robocza Rady UE ds. energii – dalej: „Grupa robocza ds. energii”. W ramach swojej funkcji Rada UE ds. Energii uczestniczy w procesie współdecyzji z Parlamentem Europejskim, który obejmuje analizę, negocjacje i przyjęcie ostatecznego brzmienia aktu prawnego.

²¹ Proces negocjacji projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, czyli tzw. rozmowy trójstronne (ang. *trilogues*), to etap legislacyjny, w którym przedstawiciele trzech głównych instytucji UE – Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej – negocjują ostateczny kształt aktu prawnego. Rozmowy te mają na celu uzgodnienie treści propozycji ustawodawczej i wypracowanie kompromisu, który będzie akceptowalny dla wszystkich stron.

²² Dz. Urz. UE L z 2024 r. str. 1787 – wejście w życie 4 sierpnia 2024 r. Dalej: „Rozporządzenie metanowe”.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 ze zm.

Państwowych, Prezes Rady Ministrów w dniu 13 maja 2022 r.²⁴ postanowił, że organem wiodącym w zakresie opracowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ do opublikowanego w dniu 15 grudnia 2021 r.²⁶ projektu rozporządzenia metanowego jest Minister KiŚ. W uzasadnieniu podano m.in., że powstały spór kompetencyjny dotyka problematyki ograniczenia emisji metanu w sektorze energetycznym. Jak wskazano: „(...) *Ratio legis* tworzonych regulacji na poziomie Unii Europejskiej jest dążenie do neutralności klimatycznej przez „zdecydowane obniżenie emisyjności wszystkich sektorów gospodarki”. Należy więc stwierdzić, że problematyka ta objęta jest właściwością ministra właściwego do spraw klimatu, a przygotowanie projektu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942 stanowi sprawę dotyczącą udziału w kształtowaniu polityki klimatycznej w ramach Unii Europejskiej, zgodnie z przepisem art. 13a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. (...)”.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że: „(...) w procesie prac nad przedmiotowym stanowiskiem uzasadniona jest przede wszystkim współpraca z Ministrem Aktywów Państwowych (...)” jako ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin.

Powyższe rozstrzygnięcie było poprzedzone korespondencją pomiędzy MKiŚ i MAP z udziałem Ministra ds. UE, w której podnoszono argumentację za przyznaniem kompetencji w powyższym zakresie dla MKiŚ lub MAP.

(akta kontroli str. 1181-1200)

MKiŚ w ramach prac nad projektem *Rozporządzenia metanowego* przygotowywało dla potrzeb negocjacyjnych projekty instrukcji dla przedstawicieli RP na posiedzenia Grupy roboczej ds. energii (przekazywanych do Stałego Przedstawicielstwa przy UE), wkłady MKiŚ do instrukcji dla przedstawiciela RP na COREPER I²⁷ i Instrukcje na posiedzenia Rady UE ds. Energii (przekazywane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Minister KiŚ wyjaśniła że: „(...) w wyniku zgłaszanych przez przedstawiciela Polski uwag do projektu rozporządzenia metanowego odnoszących się do ograniczenia emisji metanu w sektorze ropy i gazu, udało się zrealizować główny cel negocjacyjny, którym było ustanowienie przepisów maksymalizujących poziom redukcji emisji metanu do atmosfery przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów dla odbiorców końcowych wynikających z podejmowanych w tym zakresie działań. (...)”. Odnosząc się z kolei do zajęcia stanowiska w sprawie rozwiązań proponowanych w ww. projekcie z uwzględnieniem technicznych możliwości ograniczenia emisji metanu przez polskie zakłady górnicze, Minister stwierdziła, że: „(...) w kontekście projektu rozporządzenia metanowego, kwestie związane z technicznymi możliwościami ograniczenia emisji metanu przez polskie zakłady górnicze wydobywające węgiel znajdują się poza właściwością Ministra Klimatu i Środowiska. (...) w ramach prowadzonych negocjacji dotyczących przepisów projektu rozporządzenia metanowego, w zakresie dotyczącym sektora węglowego, rola Ministra Klimatu

²⁴ Pismo znak RCL.DPUE.72.4/2022.

²⁵ Dalej: „stanowisko RP”.

²⁶ Projekt tego rozporządzenia odnosił się do wprowadzenia jednolitego systemu regulacyjnego w zakresie emisji metanu oraz ograniczania emisji metanu w obszarze sektora energii, a jego główny cel to zachowanie i poprawa stanu środowiska poprzez redukcję emisji metanu z energii pochodzącej z paliw kopalnych produkowanej lub zużywanej w Unii Europejskiej.

²⁷ COREPER - Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (fr. Comité des représentants permanents), odpowiada za przygotowywanie prac Rady i wykonywanie zadań powierzonych mu przez Radę (art. 240 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). COREPER I – zajmuje się głównie sprawami socjalnymi i ekonomicznymi, a w jego skład wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli.

i Środowiska ograniczała się do przekazywania Prezydencji w Radzie UE uwag zgłoszonych przez Ministra Aktywów Państwowych (obecnie Minister Przemysłu), w ramach toczącego się procesu ustalania ostatecznego tekstu projektu rozporządzenia metanowego. (...)”.

Ministerstwo przeprowadziło konsultacje publiczne projektu *Rozporządzenia metanowego*, w ramach których swoje uwagi zgłosiła fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi oraz Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot. Minister wyjaśniła także, że: „(...) po dniu 15 grudnia 2021 r. w MKiŚ prowadzono analizy przepisów projektu rozporządzenia metanowego, dotyczące wpływu poszczególnych przepisów na sektor ropy naftowej i gazu ziemnego, w tym w oparciu o prowadzone konsultacje z podmiotami z branży wydobywczej oraz operatorami, którzy prowadzą działalność w sektorze gazu ziemnego, tj. spółek Grupy Kapitałowej Orlen oraz Gaz-System S.A. (...)”.

W ramach prac prowadzonych w Ministerstwie, opartych m.in. na zgłoszonych w konsultacjach opiniach i stanowiskach MAP dotyczących propozycji dla sektora węglowego uwzględniających również opinie przedsiębiorstw górniczych i na informacjach uzyskanych z PIG-PIB, przygotowano w MKiŚ 22 instrukcje na posiedzenia Grupy roboczej ds. energii (WP ENER), 8 instrukcji na posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli RP (COREPER) oraz 2 instrukcje na posiedzenia Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)²⁸. Instrukcje te zawierały stanowisko wobec poszczególnych przepisów projektu *Rozporządzenia metanowego* lub propozycje konkretnych zmian.

(akta kontroli str. 969-970, 1122-1180, 1829-1867)

Informacje na temat planowanych posiedzeń Grupy roboczej ds. energii (WP ENER) MKiŚ otrzymywało poprzez Portal Delegatów prowadzony przez Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej²⁹ natomiast informacje na temat planowanych posiedzeń COREPER I otrzymywano za pośrednictwem korespondencji mailowej z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Koordynację wypracowania instrukcji do poszczególnych punktów agendy danego posiedzenia prowadził Departament Spraw Międzynarodowych (DSM) MKiŚ, zwracając się z prośbą o przekazanie wkładu do instrukcji do Departamentu Elektroenergetyki i Gazu (DELG) MKiŚ, który był odpowiedzialny za kwestie związane z *Rozporządzeniem metanowym*. Z dniem 1 lipca 2024 r. zagadnienia dotyczące gazu zostały przeniesione do Ministerstwa Przemysłu.

Po zebraniu wkładów, projekty instrukcji były parafowane przez kierowników właściwych komórek organizacyjnych i zatwierdzane przez odpowiedniego ministra. Następnie, w zależności od rodzaju spotkania, pracownik Wydziału Unii Europejskiej DSM przekazywał je drogą mailową do Stałego Przedstawicielstwa RP (posiedzenia WP ENER) lub do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (posiedzenia COREPER I, Rada UE ds. Energii).

(akta kontroli str. 1429-1627)

Minister wyjaśniła, że: „(...) przedstawiciele MKiŚ brali również udział w spotkaniach, na których przedstawiali postęp prac związany z negocjacjami projektu rozporządzenia. Do takich spotkań należy zaliczyć posiedzenie Rady do spraw Środowiska, Energii i Zasobów Naturalnych przy Prezydencie RP w dniu 21 kwietnia 2023 r. spotkania z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego 18 kwietnia 2023 r.

²⁸ W zakresie energii, Rada TTE przyjmuje – wraz z Parlamentem Europejskim – ustawodawstwo dotyczące funkcjonowania rynków energii, które ma zapewnić bezpieczeństwo dostaw, propagować efektywność energetyczną oraz nowe i odnawialne źródła energii, a także promować połączenia sieciowe.

²⁹ Link: <https://delegates.consilium.europa.eu>.

oraz z przedstawicielami regionu Śląsko-Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność” 21 kwietnia 2023 r. (...).”

(akta kontroli str. 970)

W toku negocjacji projektu *Rozporządzenia metanowego* opublikowanego 15 grudnia 2021 r., MKiŚ opracowało projekt stanowiska RP, w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2020 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³⁰, który został przyjęty przez Komitet do spraw Europejskich 5 grudnia 2022 r. w trybie obiegowym rozpoczętym 29 listopada 2022 r. W zajęтым stanowisku Rząd RP odniósł się negatywnie do przedłożonego projektu rozporządzenia. W projekcie stanowiska wskazano m.in., że przewidziane rozwiązania w razie ich przyjęcia, mogłyby wpływać na politykę energetyczną państw członkowskich, w tym oddziaływać znacząco na kształtowanie tzw. miks energetycznego. W związku z tym rozporządzenie powinno być procedowane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej – jednomyślnie i po konsultacji z PE, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów (art. 192 ust. 2 lit. c *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*³¹), podczas gdy podstawą przyjęcia projektowanego aktu legislacyjnego był art. 194 ust. 2 TFUE – przewidujący zwykłą procedurę ustawodawczą. W kwestiach dotyczących emisji metanu w sektorze węglowym, zawartych w projekcie *Rozporządzenia metanowego*, w zajęтым stanowisku Rząd RP:

- zwrócił uwagę na znaczące obciążenia dla kopalń niemietanowych i zaproponował zwolnienie ich ze stosowania przepisów *Rozporządzenia metanowego*,
- uznał za konieczne zniesienie obowiązku corocznego określania wskaźników emisji metanu i kwartalnego jego sprawozdawania,
- nie zgodził się na zaproponowane obostrzenia dotyczące emisji metanu z czynnych kopalń podziemnych (zakaz odprowadzania ze stacji odmetanowania metanu do atmosfery i jego spalania od 1 stycznia 2025 r., a także poprzez szyby wentylacyjne od 1 stycznia 2027 r.),
- wskazał, że przepisy dotyczące spalania metanu we flarze są niezwykle restrykcyjne a termin wejścia ich w życie należy przesunąć z 2025 r. do 2027 r. z uwagi na m.in. cykl inwestycyjny,
- wskazał, że określone wskaźniki emisji metanu na kilotonę wydobytego węgla są niemożliwe do spełnienia przez kopalnie metanowe w Polsce, a przy ich określaniu należy wziąć pod uwagę dostępne technologie,
- wskazał na konieczność rozróżnienia kopalń węgla od kopalń węgla koksowego i ustalenie, aby czas ogłoszenia restrykcji uzależniony był od obecności węgla koksowego na liście surowców krytycznych,
- wskazał, że niezbędne jest wprowadzenie zachęt do działań zmierzających do redukcji emisji metanu i wsparcia finansowego, technicznego oraz prawnego na poziomie UE i państwa członkowskiego ponieważ w obecnym kształcie przewiduje się jedynie sankcje i kary co jest podejściem zbyt restrykcyjnym.

(akta kontroli str. 1669-1685)

³⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1379.

³¹ Dz. U. UE C 326/47 z dnia 26 października 2012 r. Dalej: „TFUE”.

W nawiązaniu do ustaleń KSE z 28 grudnia 2023 r. w pkt V.1 Przegląd stanowisk Rządu pod kątem realizacji zobowiązań programowych RM w zakresie prac na forum UE – bilans otwarcia, dokonano aktualizacji stanowiska Rządu RP do projektu rozporządzenia, która została przyjęta 18 kwietnia 2024 r. przez KSE w trybie obiegowym rozpoczętym 15 kwietnia 2024 r.

W zaktualizowanym stanowisku Rząd RP pozytywnie odniósł się do ostatecznej wersji tekstu kompromisowego projektu *Rozporządzenia metanowego*. Podkreślono, że w ramach procesu negocjacji wprowadzono szereg istotnych zmian z perspektywy Polski, które rozwiewają wiele zgłaszanych wcześniej wątpliwości i wspierają osiągnięcie celu ograniczenia emisji metanu w sektorze energetycznym, jednocześnie nie nakładając nadmiernych obciążeń na przedsiębiorstwa, co ma szczególne znaczenie dla odbiorców indywidualnych, w tym gospodarstw domowych.

W odniesieniu do rozwiązań dotyczących emisji w sektorze węglowym Rząd RP zwrócił uwagę, że:

- nastąpiło zwiększenie dozwolonych limitów emisji metanu do atmosfery z szybów wentylacyjnych oraz odłożenie w czasie początku obowiązywania wskazanych limitów emisji. W wyniku rozmów trójstronnych ustalono, że limit emisji metanu z szybów wentylacyjnych w kopalniach węgla wyniesie 5 ton na kilotonę wydobytego węgla od 1 stycznia 2027 r. zamiast proponowanych przez Komisję Europejską 0,5 tony na kilotonę wydobytego węgla od 1 stycznia 2025 r. Ponadto ustalono, że limit emisji metanu z szybów wentylacyjnych w kopalniach węgla od 1 stycznia 2031 r. wyniesie 3 tony na kilotonę wydobytego węgla zamiast proponowanych przez Komisję Europejską 0,5 tony na kilotonę wydobytego węgla od 1 stycznia 2025 r. Dodatkowo, w ramach procesu negocjacji rozporządzenia ustalono, że wskazane limity obliczane będą w stosunku do operatora, jeśli ten zarządza więcej niż jedną kopalnią, co umożliwi uśrednienie emisji dla wszystkich kopalń węgla energetycznego w Polsce, prowadzonych przez jednego operatora.
- w ramach negocjacji ustalono, że możliwe będzie tworzenie systemów wsparcia w oparciu o pomoc publiczną, ukierunkowanych na realizację inwestycji służących ograniczeniu emisji metanu w sektorze węglowym. Ponadto w przypadku, gdy państwo członkowskie wprowadzi system wsparcia dla ograniczenia emisji metanu w sektorze węglowym, będzie mogło ono stosować opłaty związane z przekroczeniem dozwolonego poziomu emisji zamiast kar,
- w trakcie rozmów trójstronnych ustalono, że możliwe będzie zaprzestanie pomiaru emisji metanu w nieczynnych kopalniach węgla, jeśli w trakcie sześciu kolejnych lat, w przypadku załanych kopalń węgla, oraz dwunastu kolejnych lat, w przypadku niezalanych kopalń węgla, zmierzona roczna emisja metanu będzie mniejsza niż jedna tona.

(akta kontroli str. 1635, 1646-1663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Siedem z 22 instrukcji opracowanych w MKiŚ (koordynowanych przez Departament Spraw Międzynarodowych – DSM) dla przedstawiciela RP na posiedzenia Grupy roboczej ds. energii (WP ENER), zawierających stanowisko RP w sprawie projektu *Rozporządzenia metanowego*, było zatwierdzonych przez Podsekretarza Stanu MKiŚ w czasie uniemożliwiającym ich przekazanie do Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE przed tymi posiedzeniami, co było działaniem nierzetelnym.

e) Dotyczyło to następujących Instrukcji na posiedzenia Grupy roboczej ds. energii w dniach:

- a) 21 marca 2022 r. – data dokumentu (wg wydruku EZD) 23 marca 2022 r. i w tym dniu podpisany przez Podsekretarza Stanu MKiŚ. W sprawie przyczyn zatwierdzenia dopiero po posiedzeniu Grupy roboczej ds. energii Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP jedynie w wersji roboczej do wiadomości. (...)”;
- b) 1 września 2022 r. - data dokumentu (wg wydruku EZD) 1 września 2022 r. godz. 22:17 i w tym dniu podpisany przez Podsekretarza Stanu MKiŚ. Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) Instrukcja została przekazana do podpisu Ministra dzień przed posiedzeniem. Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP jedynie w wersji roboczej do wiadomości. (...)”;
- c) 5 września 2023 r. - data dokumentu (wg wydruku EZD) 1 grudnia 2023 r. i w tym dniu podpisany przez Podsekretarza Stanu MKiŚ; Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) Jeden z departamentów merytorycznych (Departament Ropy i Paliw Transportowych, od 1 lipca br. w Ministerstwie Przemysłu) nie dostarczył na czas wkładu do instrukcji, wobec czego instrukcja nie została zaakceptowana w terminie. Do SP RP została przekazana robocza wersja instrukcji. Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP w wersji roboczej jedynie do wiadomości. (...)”;
- d) 12 października 2023 r. – data dokumentu (wg wydruku EZD) 13 października 2023 r. godz. 17:39 i w tym dniu zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu MKiŚ; Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) Instrukcja została przekazana do podpisu Ministra dzień przed posiedzeniem. Do SP RP została przekazana robocza wersja instrukcji. Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP w wersji roboczej jedynie do wiadomości. (...)”;
- e) 30 października 2023 r. - data dokumentu (wg wydruku EZD) - 3 listopada 2023 r. i w tym dniu zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu MKiŚ. Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) Dokument znalazł się późno w procesie akceptacji z powodu opóźnienia w dostarczeniu wkładu do instrukcji przez departament merytoryczny. Do SP RP została przekazana robocza wersja instrukcji. Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP w wersji roboczej jedynie do wiadomości. (...)”;
- f) 7 listopada 2023 r. – data dokumentu (wg wydruku EZD) 8 listopada 2023 r. i w tym dniu zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu MKiŚ. Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) Opóźnienie w akceptacji instrukcji wystąpiło na poziomie Dyrekcji DSM. Ówczesny dyrektor DSM nie jest już pracownikiem MKiŚ. Do SP RP została przekazana robocza wersja instrukcji. Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP w wersji roboczej jedynie do wiadomości. (...)”;
- g) 21 listopada 2023 r. - dokument oznaczony datą 1 grudnia 2023 r. i w tym dniu zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu MKiŚ. Dyrektor DSM MKiŚ wyjaśnił: „(...) W zakresie rozporządzenia metanowego było to jedynie wysłuchanie informacji na temat wyników rozmów trójstronnych. Stanowisko było przygotowywane poza systemem Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. Do SP RP została przekazana robocza wersja instrukcji. Instrukcje na WP ENER przed akceptacją Ministra są przekazywane do SP RP w wersji roboczej jedynie do wiadomości. (...)”.

(akta kontroli str. 1463-1473, 1492-1497, 1516-1520, 1541-1544, 1554-1562, 1570-1574, 1752-1754, 1772-1773)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że nie dochowano należytej staranności w procesie przygotowywania ww. instrukcji co uniemożliwiło ich zatwierdzenie przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ przed posiedzeniami Grupy roboczej ds. energii.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Ministerstwo, wskazane decyzją Prezesa Rady Ministrów jako resort wiodący w zakresie opracowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej do projektu *Rozporządzenia metanowego*, należycie wywiązywało się z realizacji nałożonego obowiązku w tym zakresie, opracowując przedmiotowe stanowisko i jego aktualizację. W czasie procesu negocjacyjnego zapisów *Rozporządzenia metanowego*, w części odnoszącej się do sektora węglowego, współpracowano z MAP otrzymując wkłady merytoryczne zawierające uwagi i wnioski, które następnie zamieszczano w przygotowywanych w Ministerstwie instrukcjach dla przedstawiciela RP na posiedzenia Grupy roboczej ds. energii, COREPER I i Rady UE ds. Energii. W przypadku 7 z 22 opracowanych instrukcji na posiedzenie Grupy roboczej ds. energii ich zatwierdzenie przez członka kierownictwa Ministerstwa nastąpiło w czasie uniemożliwiającym ich przekazanie na te posiedzenia, co jednak nie miało wpływu na podejmowane w tym zakresie działania.

OBSZAR

2. Realizacja strategicznych polityk gospodarczych państwa w zakresie gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego

Opis stanu faktycznego

2.1. Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu

W Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu z 2019 r.³² podano m.in., że założenia i cele w zakresie bezpieczeństwa energetycznego zostały określone w projekcie Polityki energetycznej Polski i programach sektorowych. Zastosowanie metanu z kopalń uwzględniono w ramach celów KPEiK dotyczących zmniejszenia uzależnienia importu energii z państw trzecich (rozbudowa mocy wytwórczych energii elektrycznej) oraz wykorzystania rodzimych źródeł energii.

Wśród polityk i działań w obszarze obniżenia emisyjności KPEiK z 2019 r. uwzględniono wsparcie zagospodarowania metanu z pokładów węgla, zakładając uczynienie z niego ważnego surowca w polskim miksie energetycznym, co miało wpłynąć na bezpieczeństwo energetyczne kraju i przyczynić się do istotnej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Zwrócono także uwagę na aspekt gospodarczy wykorzystania tak pozyskiwanego metanu z uwagi na wyższą wartość opałową niż węgla oraz korzyści społeczne związane z poprawą bezpieczeństwa pracy górników. Z kolei w wymiarze dotyczącym badań naukowych, innowacji i konkurencyjności, wśród skutków wdrożenia do 2030 r. założeń wynikających z dokumentu strategicznego Kierunki Rozwoju Innowacji Energetycznych przewidywano m.in. zagospodarowanie przynajmniej 0,5 mld m³/rok metanu zawartego w pokładach węgla w fazie przedeksploatacyjnej i wzrost o 100% (względem 2018 r.) zagospodarowania metanu w fazie eksploatacyjnej i posteksploatacyjnej.

W zał. 1 do KPEiK z 2019 r. wśród działań mających na celu wzrost wykorzystania metanu na cele energetyczne wymieniono m.in. wdrożenie na szeroką skalę technologii odmetanowywania złóż węglowych i wychwytywania metanu z powietrza

³²Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 18 grudnia 2019 r., a w dniu 30 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych przekazał KPEiK do Komisji Europejskiej wypełniając tym samym obowiązek nałożony na Polskę przepisami *Rozporządzenia 2018/1999*.

wentylacyjnego oraz pozyskiwania metanu, dzięki szczelinowaniu pokładów węgla kamiennego przed rozpoczęciem eksploatacji węgla.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska przekazało pierwsze zintegrowane sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021 pod obrady Komitetu do Spraw Europejskich pismem z dnia 16 sierpnia 2023 r.³³ Następnie dokument ten został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 sierpnia 2023 r. Po uzyskanej akceptacji materiał został przekazany do KE pismem z dnia 21 sierpnia 2023 r.³⁴

(akta kontroli str. 1808, 1812-1816)

W zintegrowanym krajowym sprawozdaniu z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021, sporządzonym na podstawie art. 17 *Rozporządzenia 2018/1999*, w załączniku IX (Postępy osiągnięte w realizacji krajowych polityk i środków) do tego rozporządzenia wymieniono Projekty badawcze w zakresie odmetanowania z zastosowaniem technologii podziemnych wierceń kierunkowych (Projekt DD-MET³⁵) z okresem realizacji 2018-2030.

MKiŚ nie przygotowało projektu aktualizacji KPEiK w czasie umożliwiającym jego przekazanie KE w terminie do 30 czerwca 2023 r., wbrew wymogom określonym w art. 14 ust. 1 *Rozporządzenia 2018/1999*.

W dniu 28 sierpnia 2023 r. do MKiŚ wpłynęło pismo Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE³⁶ przekazujące pismo Komisji Europejskiej ws. braku przekazania przez Polskę Krajowego planu na rzecz energii i klimatu zgodnie z *Rozporządzeniem 2018/1999*.

Dnia 20 października 2023 r. Komisja Europejska przesłała do Polski wniosek o udzielenie informacji w ramach systemu EU Pilot (nr ref. EUP(2023)10569) z prośbą o przedłożenie projektu zaktualizowanego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w terminie dwóch tygodni od otrzymania wniosku w ramach EU Pilot lub o przedstawienie powodów, dla których istniejący plan nie wymaga aktualizacji. Pismem z 3 listopada 2023 r.³⁷ Polska poinformowała KE, że pracuje nad przygotowaniem projektu zaktualizowanego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, ale nie przedłożyła tego projektu, ponieważ prace nie zostały zakończone.

W dniu 20 grudnia 2023 r. Komisja Europejska skierowała pismo dot. braku przedłożenia projektu aktualizacji zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Ponieważ Polska nie poinformowała Komisji Europejskiej o przyczynach, dla których plan nie wymaga aktualizacji (uznając, że występuje konieczność zmian w tym dokumencie), Komisja Europejska stwierdziła, iż uchybiono zobowiązaniom wynikającym z art. 14 ust. 1 *Rozporządzenia 2018/1999*, które na niej ciąży na mocy rozporządzenia i wezwała rząd Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawienia stanowiska w tej sprawie³⁸.

W odpowiedzi MKiŚ z 20 lutego 2024 r. na powyższe zarzuty formalne Minister KiŚ poinformowała, że:

³³ Znak DSM-UE.074.263.2023.AS.

³⁴ Znak DSA-WPE.0730.4.2022.BZ.

³⁵ Projekt DD-MET obejmuje opracowanie zaawansowanej strategii odmetanowania z zastosowaniem technologii podziemnych wierceń kierunkowych w celu zapobiegania głównym obszarom ryzyka i eliminacji emisji gazów cieplarnianych. W ramach projektu planowane jest opracowanie opłacalnej i przyjaznej dla środowiska technologii odmetanowania podczas eksploatacji pokładów węgla z wykorzystaniem kierunkowych odwiertów w kopalniach, zastępująca bardzo drogie galerie odmetanowania zbudowane nad pokładami węgla kamiennego, a także inne pomocnicze metody odmetanowania.

³⁶ Pismo z 8 sierpnia 2023 r. znak SP.UE.BRUK-WEH.9214.46.2023.mk/1326.

³⁷ Znak DSA-WPE.0310.19.2023.AD (2793256.11166367.8971591).

³⁸ Pismo KE z dnia 20 grudnia 2023 r. znak INFR(2023)2167 C(2023)9158 final.

- prowadzone są prace związane z przygotowaniem projektu aktualizacji KPEiK z 2019 r. Działania mają na celu przygotowanie części strategicznej dokumentu, jak również wykonanie analiz prognostycznych, które pozwolą określić tempo przeprowadzenia krajowej niskoemisyjnej transformacji klimatyczno-energetycznej;
- dołożone będą starania, aby projekt aktualizacji KPEiK został przekazany w lutym 2024 r., oraz przedstawiła przyczyny niezrealizowania obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 1 *Rozporządzenia 2018/1999*.

W dniu 1 marca 2024 r. Polska przekazała do Komisji Europejskiej wstępną wersję projektu aktualizacji KPEiK z 2019 r. pn. „Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r.”, w którym przedstawiono pierwszy z dwóch wymaganych scenariuszy analitycznych, tj. scenariusz bazowy (*WEM, ang. with existing measures*).

W dniu 24 kwietnia 2024 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o zamknięciu naruszenia nr 2023/2167.

(akta kontroli str. 1966-1990)

MKiŚ nie przygotowało także ostatecznej aktualizacji KPEiK w terminie umożliwiającym jej przekazanie Komisji Europejskiej do 30 czerwca 2024 r., wynikającym z art. 14 ust. 2 ww. *Rozporządzenia 2018/1999*.

Zespół do spraw aktualizacji KPEiK i PEP 2040³⁹ został powołany dopiero zarządzeniem Ministra KiŚ z dnia 24 listopada 2023 r.⁴⁰

(akta kontroli str. 1633-1635)

W dniu 6 września 2024 r. w siedzibie Ministerstwa Klimatu i Środowiska odbyły się prekonsultacje projektu aktualizacji KPEiK z udziałem ok. 70 podmiotów - interesariuszy reprezentujących organizacje związkowe, branżowe, ekologiczne i innych.

(akta kontroli str. 1809)

W październiku 2024 r. opublikowano na stronie internetowej MKiŚ projekt aktualizacji KPEiK rozpoczynając konsultacje publiczne, których zakończenie zaplanowano na 15 listopada 2024 r.

W projekcie aktualizacji KPEiK w ramach opisu celu „3.2.1 Zapewnienie pokrycia popytu na węgiel kamienny krajowym surowcem”, odniesiono się do rozporządzenia metanowego wskazując, że będzie miało wpływ na wykorzystanie węgla w gospodarce krajowej a ograniczenia wynikające z niego będą w polskich warunkach rodzić dodatkowe wyzwania.

W ramach badań naukowych, innowacyjności i konkurencyjności zaplanowano działanie „140. Projekt badawczy – odmetanowanie z zastosowaniem technologii podziemnych wierceń kierunkowych”. Projekt zakłada opracowanie opłacalnej i przyjaznej dla środowiska technologii odmetanowania podczas eksploatacji pokładów węgla z wykorzystaniem kierunkowych odwiertów w kopalniach, zastępując

³⁹ Do zadań tego Zespołu należało: (1) dokonanie oceny uwarunkowań realizacji polityki klimatyczno-energetycznej państwa; (2) przygotowanie propozycji krajowych założeń i celów oraz polityk i działań odnoszących się do wdrażania unii energetycznej i realizacji polityki klimatyczno-energetycznej państwa; (3) opiniowanie projektu aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” oraz projektu aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”; (4) udział w opracowaniu oceny realizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” oraz okresowych sprawozdań z realizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, a także przedstawianie propozycji modyfikacji sposobów ich wdrażania.

⁴⁰ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” – Dz. Urz. MKiŚ poz. 48.

bardzo drogie galerie odmetanowania zbudowane nad pokładami węgla kamiennego, a także inne pomocnicze metody odmetanowania.

W projekcie załącznika 1. do aktualizacji KPEiK⁴¹ (Scenariusz aktywnej transformacji - WAM) w części dotyczącej krajowych zasobów energetycznych wymieniono metan pokładów węgla i powołując się na dane PIG-PIB podano, że udokumentowane zasoby bilansowe wydobywalne metanu pokładów węgla (MPW) w Polsce w 2023 r. wyniosły prawie 106 mld m³, przy czym zasoby przemysłowe (określone dla 32 złóż) wyniosły ok. 10,5 mld m³. Wydobycie metanu z pokładów węgla⁴² w 2023 r. wyniosło 283,83 mln m³. Udział metanu pokładów węgla w produkcji energii elektrycznej wykazano w zintegrowanej pozycji „paliwa gazowe” (łącznie z gazem ziemnym wysokometanowym i zaazotowanym oraz gazem towarzyszącym ropie naftowej) i zaplanowano dla tej grupy (w scenariuszu WAM) następujące ilości wyprodukowanej energii: 2025 r. – 23,4 TWh (co stanowiło 13% produkcji energii elektrycznej w tym roku), 2030 r. – 30,8 TWh (16%), 2035 r. – 26,9 TWh (12%), 2040 r. – 9,9 TWh (3,2%). Z kolei wg scenariusza WAM (zał. 2 do aKPEiK - Scenariusz transformacji w ścieżce zbliżonej do „biznes jak zwykle”) ilości te były następujące: w 2025 r. – 21,8 TWh (12%) i w 2030 r. – 31,9 TWh (16%).

Zapisy odnoszące się do wykorzystania metanu kopalnianego zawarte w projekcie aktualizacji KPEiK z października 2024 r. oraz wcześniejszym z 29 lutego 2024 r. były podobne przy czym wynikające z nich oczekiwania zostały sformułowane w mniej ambitny sposób niż w KPEiK z 2019 r. Wyjaśniając przyczyny zrezygnowania ze wskazania w projekcie aKPEiK z 29 lutego 2024 r. rosnącej roli metanu z pokładów węgla w miksie energetycznym, Dyrektor Departamentu Strategii i Analiz wskazał niski udział metanu kopalnianego w ogólnym bilansie energetycznym, zaznaczając jednak, że jego rola powinna być uwzględniona, co zostanie wzięte pod uwagę na dalszym etapie prac nad aktualizacją KPEiK. Stwierdził także, iż: „(...) *Analizy prognostyczne, na podstawie których określone są cele aKPEiK opracowywane są przez specjalistyczne podmioty analityczne – tj. konsorcjum, w skład którego wchodzi Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy oraz Agencja Rynku Energii S.A. Powyższe podmioty zapewniają profesjonalność opracowań w oparciu o statystykę, literaturę branżową, wiedzę i doświadczenie własne, jak również współpracę i kontakty biznesowe z podmiotami branżowymi, w tym stowarzyszeniami, izbami i think thankami. (...)*”.

(akta kontroli str. 1907-1808)

2.2. Polityka energetyczna Polski

W Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. zatwierdzonej przez Radę Ministrów uchwałą 22/2021 z 2 lutego 2021 r., w ramach celu szczegółowego pn. „Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych” przewidziano m.in. wykorzystanie lub sprzedaż ubocznych produktów wydobywania węgla kamiennego (metan, wodór, kopaliny) – co ma przyczynić się do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym, a jednocześnie wyeliminowania kosztów i negatywnych efektów środowiskowych składowania oraz uwalniania m.in. metanu do atmosfery. Jednocześnie odesłano do szczegółowego opisu działań w obszarze górnictwa węgla kamiennego znajdującego się w Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce (perspektywa 2030 r.)⁴³ przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r. i dwukrotnie aktualizowanym (30 września 2019 r. i 11 stycznia 2022 r.)

⁴¹ Dalej także: „aKPEiK”.

⁴² Ujmowanego przez stacje odmetanowania poszczególnych kopalń węgla kamiennego oraz metan eksploatowany samodzielnie, na zasadzie samowypływu gazu z otworów wiertniczych, sięgających do zrobów zlikwidowanych kopalń węgla kamiennego.

⁴³ Program obejmuje okres do 2030 r. i prezentuje kierunki transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce wraz z celami i działaniami niezbędnymi dla ich osiągnięcia. Dalej również: „Program dla górnictwa”.

w wyniku dokonanej oceny jego realizacji. Minister KiŚ odpowiadając na pytanie kontrolera NIK: *Czy w trakcie realizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040, MKiŚ nawiązało współpracę z sektorami przemysłowymi i naukowymi? Kiedy, z kim, w jakiej formie, na jakich zasadach*, wyjaśniła jedynie, że: *W zakresie działań związanych z realizacją „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (przyjętej przez Radę Ministrów w 2021 r.), Departament Strategii i Analiz MKiŚ prowadził w ramach bieżących spraw szeroko rozumianą współpracę z przedstawicielami sektorów przemysłowego oraz naukowego. Ww. współpraca była prowadzona ad hoc, w zależności od potrzeb, tj. nie miała stałej ustrukturyzowanej formy (np. w formie zespołów, grup roboczych, itp.).*

(akta kontroli str. 980)

W dniu 29 marca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (PEP2040) – Wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej, przedłożone przez Ministra Klimatu i Środowiska. W dokumencie tym nie odnoszono się do metanu kopalnianego. Do zakończenia kontroli nie przedstawiono aktualizacji PEP 2040, nad którą prace są prowadzone równoległe z pracami nad aktualizacją KPEiK.

2.3. Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce

W Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce (po korektach z 2019 r. i 2022 r.)⁴⁴, wśród oczekiwanych efektów celu szczegółowego V.: „Zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących”, wymieniono wykorzystanie metanu z pokładów węgla do celów energetycznych, w tym ujętego przed rozpoczęciem eksploatacji węgla kamiennego po wypracowaniu odpowiedniej technologii pozyskiwania. Założono osiągnięcie efektu środowiskowego poprzez ograniczenie negatywnych skutków emisji metanu do atmosfery oraz uzyskanie przez spółki węglowe dodatkowych przychodów lub obniżenie ponoszonych kosztów produkcji energii na własne potrzeby.

Dla ww. celu w zakresie gospodarczego wykorzystania metanu ustalono dwa wskaźniki, tj. stopień ujętego metanu⁴⁵ i stopień zagospodarowania metanu⁴⁶.

Wśród kluczowych projektów dla ww. celu szczegółowego wymieniono:

- budowę oraz modernizację stacji odmetanowania, w tym również projekty energetyki metanowej, a także projekty zwiększenia efektywności odmetanowania kopalń, zmieniające podejście do odmetanowania z poziomu zapewniania bezpieczeństwa do poziomu maksymalizacji redukcji emisji metanu, co pozwoli na maksymalizację ujmowania i zwiększenie stopnia gospodarczego wykorzystania metanu do produkcji energii elektrycznej i ciepła,
- zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego.

W sprawie uzgodnienia przez MKiŚ (będące podmiotem koordynującym realizację polityki energetycznej państwa) z MAP zakresu odpowiedzialności za realizację zadań wynikających z *Programu dla górnictwa*, Minister KiŚ wyjaśniła: „(...) *Działania dotyczące gospodarczego wykorzystania metanu ujęte zostały w Programie dla*

⁴⁴ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r. uwzględniający korekty przyjęte przez Radę Ministrów 30 września 2019 r., 11 stycznia 2022 r. oraz 27 października 2022 r.

⁴⁵ Iloraz całkowitej ilości emisji metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla kamiennego pomniejszonej o emisję metanu do atmosfery (w wentylacji), w stosunku do całkowitej ilości emisji metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla kamiennego.

⁴⁶ Iloraz zagospodarowanego ujętego metanu (suma wykorzystania na potrzeby własne i przekazanie odbiorcom przemysłowym) oraz metanu ujętego w powierzchniowych stacjach odmetanowania.

sektora górnictwa kamiennego w Polsce, przyjętym przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r. Zgodnie z pierwszą wersją Programu, organem odpowiedzialnym za realizację programu jest Minister Energii. Zaznaczenia wymaga, że w tym czasie Minister Energii odpowiadał za działy administracji rządowej energia i gospodarka złożami kopalin. Minister Klimatu objął dział energia dopiero w 2020 r. Następnie, w Programie tym nastąpiły zmiany uwzględniające korekty przyjęte przez Radę Ministrów w dniach 30 września 2019 r., 11 stycznia 2022 r. oraz 27 października 2022 r. W treści ostatniej wersji dokumentu pojawił się zapis, że organem odpowiedzialnym za realizację programu jest Minister Aktywów Państwowych. W tym okresie Minister Aktywów Państwowych odpowiadał za działy: aktywa państwowe, gospodarkę złożami kopalin oraz łączność. Oznacza to, że zagadnienia objęte omawianym Programem nie leżą w wiodącej kompetencji działu energia, w ramach którego realizowana jest polityka energetyczna państwa. (...)”.

(akta kontroli str. 980-981)

Realizacja Programu dla górnictwa była objęta kontrolą nr NIK P/21/019 *Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”*, którą przeprowadzono także w MKiŚ. W wyniku tej kontroli ustalono, że MKiŚ realizowało działania tego Programu jednak z opóźnieniem przedłożyło projekt Polityki Surowcowej Państwa.

Zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń węgla kamiennego znalazło się także wśród projektów wymienionych w umowie społecznej z 28 maja 2021 r.⁴⁷, w ramach minimalizacji negatywnych skutków transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego, której realizacja została przedstawiona w efektach celu szczegółowego VI: Dywersyfikacja wykorzystania gospodarczego węgla kamiennego – Czyste Technologie Węglowe”.

Powyższe zadania realizowało Ministerstwo Aktywów Państwowych, a obecnie realizuje Ministerstwo Przemysłu. Minister KiŚ wyjaśniła, że: „(...) wskazane w umowie projekty dotyczące zagospodarowania metanu są projektami inwestycyjnymi w skali przemysłowej i realizowane mają być przez podmioty gospodarcze, w tym spółki energetyczne, gazownicze i górnicze, które bezpośrednio są nadzorowane przez MAP i MP. (...)”.

(akta kontroli str. 1636)

2.4. Polityka surowcowa Państwa

Polityka Surowcowa Państwa 2050⁴⁸ została przyjęta uchwałą nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa”⁴⁹. W ww.dokumencie, w celu szczegółowym nr 3 – „Zapewnienie sprzyjających warunków prawnych dla obecnych i przyszłych inwestorów oraz rozwój i unowocześnienie branży geologiczno-górnicznej” przewidziano m.in. działanie – „Rozwój nowych technologii w zakresie wydobycia surowców (metan z pokładów węgla, gaz syntezowy, produkcja i magazynowanie wodoru, składowanie CO₂)”. Do realizacji zadań w ramach ww. celu wskazani w PSP 2050 zostali: Pełnomocnik ds.

⁴⁷ W dniu 28 maja 2021 r. zawarta została Umowa Społeczna pomiędzy Rządem RP a stroną społeczną, dotycząca transformacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce (dalej: Umowa Społeczna). Umowa określa zasady i tempo stopniowej likwidacji górnictwa węgla energetycznego oraz mechanizmy wsparcia transformacji Śląska. W podpisanej *Umowie Społecznej* uzgodniono wdrożenie (z zastrzeżeniem akceptacji KE) nowego systemu wsparcia sektora węgla kamiennego (dalej: „Nowy System Wsparcia”) bazującego na: (a) dopłatach na redukcję zdolności produkcyjnych – do czasu zaprzestania produkcji i rozpoczęcia likwidacji kopalń, zgodnie ze z góry przyjętym harmonogramem zamykania kopalń; (b) dopłatach na pokrywanie tzw. kosztów nadzwyczajnych, tj. związanych z likwidacją kopalń – po zamknięciu i rozpoczęciu likwidacji danej jednostki produkcyjnej.

⁴⁸ Dalej: „PSP”.

⁴⁹ M.P. poz. 371.

PSP oraz państwowa służba geologiczna. Działania Pełnomocnika ds. PSP wspierał Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa powołany zarządzeniem nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa*⁵⁰.

Zagadnienia związane z gospodarczym wykorzystaniem metanu z pokładów węgla nie były przedmiotem prac Pełnomocnika ds. PSP ani Zespołu do spraw Polityki Surowcowej Państwa.

(akta kontroli str. 69-79, 91-196, 203-213)

Od 13 grudnia 2023 r. do 15 października 2024 r. nie został powołany nowy Pełnomocnik Rządu ds. PSP, pomimo formalnego wniosku Minister Klimatu i Środowiska złożonego do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 9 lutego 2024 r.

Dyrektor Departamentu Geologii MKiŚ (zapewniającego obsługę Pełnomocnika) wyjaśnił: „(...) *Działania mające na celu gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego wykraczają poza zadania Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa oraz realizowanej Polityki Surowcowej Państwa. Wskazane kwestie znajdują się w kompetencji ministra właściwego ds. energii, ministra właściwego ds. aktywów państwowych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi. Biorąc pod uwagę powyższe Pełnomocnik Rządu nie podejmował działań oraz nie powoływał zespołów eksperckich i doradczych związanych z tematyką metanu. Nie można jednak wykluczyć, że działania takie będą podejmowane w przyszłości. (...)*”.

(akta kontroli str. 32)

2.5. Realizacja założeń dotyczących gospodarczego wykorzystania metanu

Minister KiŚ wskazała Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz Ministerstwo Przemysłu jako właściwe dla realizacji działań w zakresie zagospodarowania metanu z pokładów węgla. Ponadto wyjaśniła: „(...) *MKiŚ odpowiedzialne jest za wydawanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż będących własnością Skarbu Państwa, dodatkowo programuje zadania państwowej służby geologicznej, której ustawowe zadania polegają m.in na rozpoznaniu budowy geologicznej kraju. Etap gospodarczego wykorzystania złoża znajduje się bezpośrednio w gestii przedsiębiorcy, który podejmuje decyzję dot. inwestycji. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, kwestie dotyczące racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej i miedzi, w obszarze objętym wydobywaniem, a także współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, należą do działu gospodarka złożami kopalin. Dział ten znajduje się we właściwości Ministerstwa Przemysłu. (...)*”.

(akta kontroli str. 1101-1102)

Działania odnoszące się do gospodarczego wykorzystania metanu z pokładów węgla, realizowane w jednostkach nadzorowanych przez MKiŚ przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister KiŚ będący właściwym dla działu administracji rządowej energia nie zapewnił przygotowania projektu aktualizacji KPEiK w czasie umożliwiającym jego

⁵⁰ M.P. z 2023 r. poz. 147.

przedłożenie przez Polskę do Komisji Europejskiej w terminie do 30 czerwca 2023 r. ani też nie przygotował do przedstawienia KE powodów, dla których KPEiK z 2019 r. nie wymaga aktualizacji, co naruszało art. 14 ust. 1 *Rozporządzenia 2018/1999*. Wskutek powyższego wszczęta została wobec Polski procedura naruszeniowa, co przedstawiono powyżej w opisie stanu faktycznego niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt 2.1. Projekt aktualizacji KPEiK przekazany został do KE dopiero 1 marca 2024 r.

Nie przekazano także w wymaganym terminie, tj. do 30 czerwca 2024 r. aktualizacji KPEiK co było niezgodne z art. 14 ust. 2 ww. *Rozporządzenia 2018/1999*.

Minister KiŚ wyjaśniła⁵¹, że: „(...) w ocenie obecnego Kierownictwa Ministerstwa Klimatu Środowiska kluczowe działania poprzedniego Kierownictwa resortu (przed zmianą Rządu RP po wyborach parlamentarnych w 2023 r.) były skierowane na zagadnienia inne niż aktualizacja „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” (dalej: aKPEiK, aktualizacja KPEiK), a realizacja terminowych obowiązków wynikających z regulacji unijnych nie miała charakteru priorytetowego⁵².

W zakresie dokumentów strategicznych w 2023 r. działania MKiŚ były skupione m.in. na pracach przygotowawczych do aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”; przy czym aktualizacja KPEiK miała nastąpić w dalszej kolejności.

Należy zaznaczyć, że zważywszy na wymagania z unijnego rozporządzenia 2018/1999 ws. zarządzania unią energetyczną, zakres zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu jest bardzo szeroki, co wpływa na czasochłonność i rozbudowany zakres prac niezbędnych do przeprowadzenia we współpracy z różnymi resortami i instytucjami.

Oprócz obszerności i czasochłonności procesu, na tempo prac nad aKPEiK miały również wpływ wydarzenia na arenie międzynarodowej, w tym przede wszystkim agresja Rosji na Ukrainę, która spowodowała głęboki kryzys energetyczny, zakłócenia na rynku energii, zaburzenia na rynku surowców energetycznych, skutkujących gwałtownymi fluktuacjami cen surowców energetycznych i cen energii. Sytuacja ta wymagała od Polski skupienia na interwencji krótkoterminowej, a w dalszej kolejności na przeanalizowaniu niezbędnych kierunków zmian.

Wpływ na zakres prac nad projektem aktualizacji KPEiK miały także wyzwania w implementacji nowych celów i wymagań nakładanych na państwa członkowskie UE w wyniku przyjętych w ostatnim czasie zmian w unijnej legislacji. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że jedno z kluczowych elementów pakietu Fit for 55, które mają istotne znaczenie dla zawartości aKPEiK, zostały bardzo późno zatwierdzone, np. dyrektywa ws. efektywności energetycznej została zatwierdzona 25 lipca 2023 r., a dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych – 9 października 2023 r.

Określenie nowych celów krajowych i wkładów do celów UE wymaga zarówno analiz prognostycznych, jak również weryfikacji i uzupełnienia polityk i działań. Należy podkreślić, że daty przyjęcia wspomnianych regulacji unijnych, wskazujących nowe cele klimatyczne unijne, nastąpiły po terminie przedłożenia projektów aktualizacji krajowych planów na podstawie rozporządzenia 2018/1999 (po terminie 30 czerwca 2023 r.), co istotnie wpływało na prowadzenie prac nad aktualizacją krajowego dokumentu strategicznego, z uwzględnieniem zwiększonych oczekiwań. W tym

⁵¹ Pismo z 8 lipca 2024 r. znak BKA-KA.081.3.2024.MB (3232884.12734184.10329996).

⁵² Jako przykład Minister stwierdziła, że w dniu objęcia przeze mnie Urzędu procedowanych było 20 postępowań ws. naruszeń prawa UE, z czego – do 3 lipca 2024 r. (data przygotowania odpowiedzi do NIK) zostały zamknięte dwa postępowania. Podała też, że mając na względzie konieczność zamknięcia zastanych postępowań naruszeniowych 28 czerwca 2024 r. zorganizowano w Ministerstwie Klimatu i Środowiska spotkanie pakietowe z Dyrekcją Generalną Komisji Europejskiej ds. Środowiska w celu omówienia wszystkich naruszeń środowiskowych i intensyfikacji działań.

kontekście należy podkreślić, że ww. okoliczności dot. regulacji unijnych (w tym terminy przyjmowania aktów prawnych i brak synchronizacji czasowej z terminami dot. aKPEiK) wpływały na procedowanie projektu aKPEiK.

Na spowolnienie procesu przygotowania projektu aktualizacji polskiego KPEiK miały również wpływ nieprzewidywane wcześniej zdarzenia wynikające z czynników zewnętrznych, w szczególności trudności z wykonawcą analiz prognostycznych na potrzeby aktualizacji polskiego KPEiK, wyłonionego w ramach zamówienia publicznego. W związku z nieprzedłożeniem przez Wykonawcę w wymaganym terminie analiz spełniających warunki umowy dla zleconych prac, rozwiązano umowę z Wykonawcą. Podejmując działania zaradcze, wyłoniono alternatywnego wykonawcę analiz prognostycznych.

Określanie krajowych celów musi opierać się na rzetelnych analizach prognostycznych, dlatego opracowanie aKPEiK bez podstawy analitycznej wiązałoby się z ryzykiem określenia celów niemożliwych do realizacji lub nieadekwatnych do oczekiwań. (...).

(akta kontroli str. 1633-1634)

Dyrektor Departamentu Strategii i Analiz MKiŚ podał podobne przyczyny, tj. inne priorytety poprzedniego rządu, dla nieprzedstawienia w wymaganym terminie, tj. do 30 czerwca 2024 r. aktualizacji KPEiK. Stwierdził także, iż: „(...) po zakończeniu konsultacji publicznych, dokument poddany zostanie procedurze zatwierdzenia na poziomie rządowym. Przewiduje się, że prace zostaną zakończone w 2024 r., lecz jest to zależne od konsensusu uzyskanego w powyższych etapach procedowania. (...)”.

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia wskazuje jednak, że brak tego dokumentu utrudnia programowanie i planowanie działań w obszarach energii i klimatu, w tym dotyczących wykorzystania metanu pochodzącego z pokładów węgla.

(akta kontroli str. 1809)

2. Działaniem nierzetelnym było powołanie Zespołu do spraw aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” dopiero zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 listopada 2023 r., tj. po ponad 4 miesiącach od upływu terminu na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji KPEiK.

Minister wyjaśniła⁵³: „(...) Decyzja ta wynikała ze zdiagnozowanej potrzeby (m.in. wynikającej z konieczności przeprowadzenia uzgodnień na podstawie analiz, które mogły być dostępne dopiero pod koniec 2023 r.), rozwoju prac nad dokumentem oraz pojawiających się w toku tych prac nowych wyzwań i obszarów do dyskusji, które wymagały skoordynowanego podejścia. W miarę postępu prac nad dokumentem ujawniały się kolejne aspekty wymagające szerokiej analizy i specjalistycznej wiedzy, celem pogłębienia synergii międzysektorowej. W wyniku bieżących prac uwydatniła się potrzeba MKiŚ wskazująca, że dla skutecznego i efektywnego kontynuowania prac nad dokumentem, konieczne jest powołanie Zespołu o charakterze międzyresortowym. (...)”.

(akta kontroli str. 1634-1635)

Zdaniem NIK, potrzeba powołania takiego Zespołu istniała od początku prac nad aktualizacją KPEiK ze względu na obszerny zakres zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. W związku z tym konieczne było przeprowadzenie rozbudowanego zakresu prac we współpracy z różnymi resortami i instytucjami.

⁵³ Pismo z 8 lipca 2024 r. znak BKA-KA.081.3.2024.MB (3232884.12734184.10329996).

OCENA CZĄSTKOWA

Minister również zwróciła uwagę na te aspekty, wymieniając je jako przyczyny opóźnień w opracowaniu aktualizacji KPEiK.

NIK negatywnie ocenia nieopracowanie przez MKiŚ aktualizacji KPEiK w terminie umożliwiającym jego przedłożenie Komisji Europejskiej. Opóźnienie to wpływa na aktualizację Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku oraz na programowanie działań i wprowadzanie rozwiązań w zakresie gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego. Należy uwzględnić zarówno konieczność ograniczenia emisji metanu, szczególnie w kontekście działalności górniczej, jak i możliwość jego gospodarczego wykorzystania do produkcji energii. NIK zwraca uwagę, że w przekazanym do konsultacji publicznych projekcie aktualizacji KPEiK rola metanu kopalnianego, jako źródła energii, została zmarginalizowana, co może negatywnie wpłynąć na dalsze działania w tym obszarze.

OBSZAR

3. Inicjowanie i wdrażanie instrumentów wsparcia rozwoju technologii wykorzystujących metan kopalniany oraz nadzór nad ich realizacją

Opis stanu faktycznego

3.1. Działania MKiŚ w zakresie wsparcia rozwoju technologii

MKiŚ nie inicjowało ani też nie prowadziło aktywnych działań w zakresie wsparcia na rzecz rozwoju technologii wykorzystujących metan kopalniany.

W sprawie uzgodnień pomiędzy MKiŚ (wcześniej Ministerstwo Środowiska/Ministerstwo Klimatu) i MAP dotyczących zakresu odpowiedzialności za inicjowanie i wdrażanie instrumentów wsparcia rozwoju technologii wykorzystujących metan kopalniany oraz nadzoru nad ich realizacją, Minister wyjaśniła: „(...) Ministerstwo Klimatu i Środowiska brało udział w negocjacjach umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego. Resort reprezentował m.in. (...) podsekretarz stanu, Główny Geolog Kraju, Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa. W ramach umowy wskazano m.in. temat zagospodarowania metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego - jako jeden z obszarów inwestycyjnych, związanych z procesem transformacji energetycznej. Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dysponuje dokumentacją formalną ani roboczą [dotyczącą zakresu odpowiedzialności poszczególnych Ministrów za realizację inwestycji dotyczących ujmowania metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń - przypis NIK] . (...)”.

(akta kontroli str. 1098)

Minister KiŚ wskazała w złożonych wyjaśnieniach, na Ministerstwo Przemysłu jako właściwe do wyjaśnienia kwestii analiz potrzeb i potencjału technologicznego sektora wydobywczego pod kątem gospodarczego wykorzystania metanu⁵⁴ i podała: „(...) MKiŚ odpowiedzialne jest za wydawanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż będących własnością skarbu państwa, dodatkowo programuje zadania państwowej służby geologicznej, której ustawowe zadania polegają m.in na rozpoznaniu budowy geologicznej kraju. Etap gospodarczego wykorzystania złoża znajduje się bezpośrednio w gestii przedsiębiorcy, który podejmuje decyzję dot. inwestycji. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, kwestie dotyczące racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej i miedzi, w obszarze objętym wydobywaniem, a także współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, należą do działu gospodarka złożami

⁵⁴ W trakcie realizacji czynności kontrolnych w MKiŚ, kontrolą NIK nr P/24/057 objęto również Ministerstwo Przemysłu.

kopalin. Dział ten znajduje się we właściwości Ministerstwa Przemysłu, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu. Dodatkowo, (...) kwestia wykorzystania gospodarczego metanu z pokładów węgla poruszona jest w „Programie dla sektora górnictwa kamiennego w Polsce” oraz umowie społecznej dotyczącej transformacji sektora węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego przygotowanych przez Ministerstwo Aktywów Państwowych. (...)”.

(akta kontroli str. 1101-1102)

Ponadto jak wyjaśniła Minister, nadzorowanemu przez MKiŚ Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu zlecone zostało zadanie pn. Analiza i ocena potencjału surowcowego złóż węglowodorów: Ocena potencjału zasobowego i możliwości eksploatacji metanu z pokładów węgla w zaniechanych złożach węgla kamiennego. W ramach zadania dokonano szczegółowej oceny geologicznej zasobów złóż kopalin, określono metodykę szacowania zasobów metanu z pokładów węgla, mogących być przedmiotem ekonomicznie uzasadnionego wydobycia oraz określono technologię ujęcia metanu pokładów węgla.

NIK zauważa, że inicjatorem powyższego zadania był Górnośląski Oddział PIG-PIB, co opisano poniżej w opisie działań PIG-PIB, a rola MKiŚ ograniczała się jedynie do zatwierdzenia tego planu.

(akta kontroli str. 931, 1099)

Na pytanie NIK: „Czy Minister KiŚ (wcześniej Minister Środowiska i Minister Klimatu) monitorował postępy realizacji projektów wspierających wykorzystanie metanu?” Minister wyjaśniła: „(...) Minister właściwy ds. środowiska jest organem koncesyjnym, w kompetencjach którego jest wydawanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie m.in. metanu ze złóż węgla kamiennego. Od 2019 r. wydane zostały 2 koncesje na wydobywanie oraz 1 koncesja łączna na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie metanu występującego w złożu węgla kamiennego. Aktualnie obowiązuje 5 koncesji metanowych. W ramach ustawowych zadań organu koncesyjnego prowadzony jest bieżący monitoring obowiązujących koncesji. Dodatkowo corocznie państwowa służba geologiczna, nadzorowana przez Ministra Klimatu i Środowiska, publikuje Bilans Zasobów Złóż Kopalin, który zawiera aktualne dane dot. zasobów złóż kopalin (w tym metanu) oraz rocznego wydobycia. Źródło danych o zasobach złóż kopalin, niezbędnych do sporządzenia Bilansu, stanowią dokumentację geologiczną złóż kopalin, zatwierdzane, a następnie przesyłane przez organy administracji geologicznej – ministra właściwego ds. środowiska, marszałków województw oraz starostów powiatowych – m.in. do Narodowego Archiwum Geologicznego. Organ koncesyjny monitoruje wyłącznie etap wydobywania kopaliny a nie jej wykorzystania. Etap gospodarczego wykorzystania złoża znajduje się bezpośrednio w gestii przedsiębiorcy, który podejmuje decyzję dot. inwestycji. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, kwestie dotyczące racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej i miedzi, w obszarze objętym wydobyciem, a także współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, należą do działu gospodarka złożami kopalin, który znajduje się w właściwości Ministerstwa Przemysłu⁵⁵ (...)”.

(akta kontroli str. 1099)

⁵⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu – Dz. U. poz. 260.

Na dzień 31 stycznia 2019 r. obowiązywało 48 koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie metanu jako kopaliny towarzyszącej albo kopaliny głównej, a 31 lipca 2024 r. – 38 koncesji.

W latach 2019-2024 (I półrocze) wpłynęło 15 wniosków o wydanie koncesji obejmujących metan w pokładach węgla, z czego: jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania, w jednym przypadku odmówiono wszczęcia postępowania, w jednym – odmówiono udzielenia koncesji, w jednym - umorzono postępowanie, jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania, trzy postępowania zawieszono, w 5 przypadkach wydano koncesje, a dwa wnioski są w toku rozpatrywania.

W ww. okresie wydano 11 takich koncesji, w tym trzy dla podmiotów niewydobywających węgla⁵⁶.

(akta kontroli str. 948-961)

MKiŚ otrzymywało w latach 2019-2024 „Zestawienia zmian zasobów złóż ropy naftowej, gazu ziemnego i metanu pokładów węgla kamiennego – Z3”, w których zawarte były informacje dot. metanu pokładów węgla.

W sprawie sposobu ich wykorzystywania Dyrektor Departamentu Geologii MKiŚ wyjaśnił: „(...) Informacje dotyczące zestawień zmian zasobów metanu pochodzącego z pokładów węgla kamiennego korelowane są z otrzymywanymi informacjami półrocznymi dotyczącymi opłat eksploatacyjnych. Celem jest weryfikacja deklarowanej ilości wydobytej kopaliny przez przedsiębiorcę, a w przypadku wykrycia nieścisłości wykazanie ich przyczyn bądź jeśli sytuacja tego wymaga zwrócenia się z prośbą o przedłożenie stosownej korekty.

Ponadto zestawienia zmian zasobów złoża służą weryfikacji zgodności danych zawieranych w Bilansie zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na dany rok, który sporządzany jest przez PIG-PIB.(...)”.

(akta kontroli str. 1691-1692)

3.2. Działania jednostek nadzorowanych przez MKiŚ w zakresie rozwoju technologii wykorzystania metanu kopalnianego

3.2.1. NFOŚiGW

MKiŚ nie zwracało się do NFOŚiGW o opracowanie programów priorytetowych obejmujących zagadnienia gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego.

NFOŚiGW nie wprowadził programów priorytetowych dedykowanych finansowaniu badań związanych wyłącznie z gospodarczym wykorzystaniem metanu kopalnianego, jak i wykorzystania ich wyników przez przedsiębiorców.

W NFOŚiGW realizowany był program priorytetowy *pn. Poznanie budowy geologicznej na rzecz kraju*, którego celem jest rozpoznanie budowy geologicznej Polski oraz racjonalna gospodarka zasobami złóż kopalin i wód podziemnych, poprzez:

- wdrażanie programów, długoterminowych polityk państwa i kierunków badań w zakresie geologii,
- implementację stosownych dyrektyw oraz realizację zadań ustawowych i innych, niezbędnych do poszerzenia bazy geologicznej, w zakresie badawczo-rozpoznawczym i dokumentacyjnym.

⁵⁶ (1) Wydobywanie metanu występującego w złożu węgla kamiennego „Mszana” z 21 stycznia 2020 r. na okres do 9 lutego 2037 r.; (2) Wydobywanie metanu występującego w złożu węgla kamiennego „Wilchwy” z 21 stycznia 2020 r. na okres do 9 lutego 2036 r.; (3) Poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wydobywanie metanu ze złoża węgla kamiennego z 16 marca 2023 r. na okres do 16 marca 2053 r.

Beneficjentem programu był Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który realizuje zadania państwowej służby geologicznej. Realizowane w ramach tego programu zadanie dotyczące eksploatacji metanu z pokładów węgla przedstawiono poniżej w opisie działań PIG-PIB.

(akta kontroli str. 1099-1100)

MKiŚ w 2019 r. opiniowało program priorytetowy „Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobywania kopalin”, w ramach którego istniała możliwość dofinansowania zadań z zakresu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wynikającego z wydobywania kopalin i likwidacji zakładów górniczych, m.in. poprzez budowę nowych, modernizację lub rozbudowę instalacji ograniczających emisję gazów cieplarnianych lub szkodliwych substancji do środowiska, a także wykonywanie badań i prac badawczych dla ochrony środowiska w górnictwie, w tym w szczególności badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez instytuty badawcze nadzorowane przez ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin związanych z potrzebami górnictwa służącymi ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko, wynikającego z wydobywania kopalin i likwidacji zakładów górniczych.

W ramach ww. programu w latach 2019-2024 (I półrocze) wpłynęło do NFOŚiGW łącznie 11 wniosków (wg stanu na 10 września 2024 r.) dotyczących wykorzystania metanu pokładów węgla, w tym:

- 1) pięć wniosków o pożyczki, z tego:
 - a) cztery wnioski złożyła JSW S.A.; w dwóch przypadkach zawarto umowy⁵⁷, a w dwóch kolejnych⁵⁸ - po pozytywnej ocenie NFOŚiGW pod względem spełniania wymogów formalnych, przesłano do zaopiniowania Prezesowi WUG i Ministrowi Przemysłu,
 - b) jeden wniosek PGNiG S.A.⁵⁹; po pozytywnych decyzjach NFOŚiGW, wnioskodawca zrezygnował z dofinansowania i nie podpisał umowy,
- 2) sześć wniosków o dotacje, z tego:
 - a) dwa wnioski z JSW S.A.⁶⁰ (po pozytywnej ocenie NFOŚiGW pod względem spełniania wymogów formalnych przesłano do zaopiniowania Prezesowi WUG i Ministrowi Przemysłu),

⁵⁷ Projekty: (1) „Gospodarcze wykorzystanie metanu - ruch „Knurów” - koszt całkowity wg wniosku 71 352,4 tys. zł i wg umowy z 8 listopada 2021 r. 71 776,1 tys. zł, a wnioskowana kwota pożyczki (i taka sama wg umowy) 60 000,0 tys. zł oraz (2) „Gospodarcze wykorzystanie metanu - ruch „Budryk” - koszt 88 169,5 tys. zł wg wniosku (86 165,1 tys. zł wg umowy z 4 października 2023 r.), wnioskowana kwota pożyczki (także wg umowy) - 85 000,0 tys. zł.

⁵⁸ Projekty: (1) Budowa układów kogeneracyjnych 6x1,2 MWe na terenie szybu VI w KWK "Budryk" - koszt 41 723,6 tys. zł, wnioskowana kwota pożyczki 29 205,5 tys. zł, i (2) Dostawa i uruchomienie układów kogeneracyjnych 4x1,2 MWe w KWK "Knurów-Szczygłowie" - Ruch Szczygłowie - koszt 28 188,0 tys. zł, wnioskowano o 19 731,6 tys. zł.

⁵⁹ Projekt „Opracowanie technologii przedeksplotacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla - eksperyment badawczy w systemie otworów Bielszowice-1K i Bielszowice - 2H” – koszt 79 562,3 tys. zł, wnioskowana kwota 51 042 tys. zł.

⁶⁰ Przedsięwzięcia: (1) „Budowa układów kogeneracyjnych 6x1,2 MWe na terenie szybu VI w KWK "Budryk" - koszt 41 723,6 tys. zł, kwota wnioskowana 12 517,1 tys. zł i (2) „Dostawa i uruchomienie układów kogeneracyjnych 4x1,2 MWe w KWK "Knurów-Szczygłowie" - Ruch Szczygłowie – koszt 28 188,0 tys. zł, wniosek na kwotę 8 456,4 tys. zł.

- b) dwa wnioski z GIG-PIB (na dzień 10 września 2024 r. jeden był w trakcie negocjacji warunków dofinansowania⁶¹, a drugi w trakcie uzgodnień z Ministrem Przemysłu⁶²),
- c) po jednym wniosku z Instytutu Technologii Paliw i Energii⁶³ (zawarto umowę nr 137/2024/D w dniu 23.07.2024 r.⁶⁴) i z PGNiG S.A.⁶⁵ (po pozytywnych decyzjach NFOŚiGW, wnioskodawca zrezygnował z dofinansowania i nie podpisał umowy).

NFOŚiGW wprowadził program priorytetowy „Innowacje dla Środowiska”, którego celem jest m.in. wykorzystanie innowacyjnych technologii w ochronie środowiska. Dotychczas w tym programie przeprowadzono dwa nabory, w których wpłynęło łącznie 66 zgłoszeń, a do składania wniosków zaproszono 50 wnioskodawców. Zgłoszone w ramach ww. naborów projekty (przedsięwzięcia) nie dotyczyły (wg informacji uzyskanej od Prezesa NFOŚiGW) problematyki związanej z gospodarczym wykorzystaniem metanu kopalnianego.

(akta kontroli str. 2000-2003)

3.2.2. PIG-PIB

W programie NFOŚiGW *pn. Poznanie budowy geologicznej na rzecz kraju*, w ramach zadań państwowej służby geologicznej⁶⁶ realizowano w PIG-PIB zadanie nr 1.1.1. pn. *Analiza i ocena potencjału surowcowego złóż węglowodorów: Ocena potencjału zasobowego i możliwości eksploatacji metanu z pokładów węgla w zaniechanych złożach węgla kamiennego*, w ramach którego zostało wykonane opracowanie pod takim samym tytułem, którego wersja po korektach wpłynęła do MKiŚ dnia 16 września 2022 r.

Zadanie było ujęte w planie pracy PSG na 2018 r. zatwierdzonym przez Ministra KiŚ, a inicjatywę jego realizacji przedstawił Oddział Górnośląskiego PIG-PIB w Sosnowcu. Dyrektor PIG-PIB stwierdził: „(...) *Przyczyny realizacji tego zadania to przede wszystkim dostrzeżenie przez PIG-PIB możliwości bardziej efektywnego i racjonalnego wykorzystania znacznego potencjału metanu z likwidowanych i nieczynnych kopalń węgla kamiennego, który do tej pory wykorzystywany był marginalnie. W tym celu zaproponowano ocenę tego potencjału poprzez oszacowanie zasobów metanu w zaniechanych złożach węgla wraz ze zmianą dotychczasowego podejścia metodycznego i odejściem od dokumentowania zasobów metanu z nieczynnych kopalń jako kopaliny głównej. (...)*”.

(akta kontroli str. 842-844, 931-932)

W ramach ww. zadania przeanalizowano warunki geologiczno-złożowe 55 złóż węgla kamiennego, które wg stanu na 31 grudnia 2020 r. zgodnie z Bilansem zasobów złóż kopalni w Polsce miały status złóż zaniechanych. Ostatecznie, ocenie podlegały złoża, które spełniały kryteria stanowiące o możliwym perspektywicznym

⁶¹ Przedsięwzięcie „Metodyka określania lokalizacji stref niekontrolowanej emisji metanu i jej ograniczenia na terenach pogórczych” – koszt 1 420,0 tys. zł, kwota wnioskowana 994,0 tys. zł.

⁶² Przedsięwzięcie „Zasady likwidacji kopalń węgla kamiennego w aspekcie ograniczenia emisji metanu do atmosfery” – koszt 3 672,9 tys. zł, wnioskowano o 2 550,0 tys. zł.

⁶³ Przedsięwzięcie „Foto-katalityczna konwersja gazów cieplarnianych (metanu) emitowanych do atmosfery podczas eksploatacji złóż węgla kamiennego w formie VAM” – koszt 3 361,2 tys. zł, kwota wnioskowana 2 220,0 tys. zł.

⁶⁴ Koszt całkowity wg umowy 3 171,4 tys. zł, kwota dotacji 2 220,0 tys. zł.

⁶⁵ Przedsięwzięcie „Opracowanie technologii przedeksplatacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla - eksperyment badawczy w systemie otworów Bielszowice-1K i Bielszowice -2H” – koszt 79 562,3 tys. zł, wnioskowana kwota 19 631,6 tys. zł.

⁶⁶ Umowa nr 176/2019/Wn-07/FG-SM-DN/D z 29 maja 2019 r. pn.: Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie rozpoznania budowy geologicznej kraju dla ustalenia zasobów złóż kopalni i odnowienia bazy surowcowej realizowane od 2018 roku (art. 162 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze - Dz.U. z 2024 r. poz. 1290).

wykorzystaniu zakumulowanych w nich zasobów metanu. W cz. IV efektu rzeczowego szczegółowo przeanalizowano wyznaczone nieeksploatowane złoża węgla kamiennego oraz określono wydobywalne zasoby metanu wraz z technologicznymi możliwościami ich eksploatacji.

Jak wyjaśniła Minister, efekt rzeczowy zadania może zostać wykorzystany przez przedsiębiorców do podjęcia decyzji o ewentualnym zagospodarowaniu jednego ze wskazanych złóż metanu, a informacje o realizacji zadania były prezentowane publicznie przez PIG-PIB na konferencjach krajowych oraz na stronie internetowej Instytutu.

(akta kontroli str. 1101)

Minister KiŚ w wyjaśnieniach podała także, że: „(...) PIG-PIB wspólnie z PGNiG (...) realizował duży program badawczy Geo-Metan dotyczący ujęcia metanu z planowanych do eksploatacji pokładów węgla. (...)”.

(akta kontroli str. 1101)

Według informacji uzyskanych przez NIK od Dyrektora PIG-PIB, długofalowe, wieloetapowe przedsięwzięcie badawcze GEO-METAN było bezpośrednio powiązane ze „Strategią Grupy Kapitałowej PGNiG na lata 2017–2022 z perspektywą do 2026 r.”, która zakładała podjęcie prac nad rozwojem technologii pozyskania metanu z pokładów węgla kamiennego przed ich eksploatacją i zwiększeniem potencjału zagospodarowania metanu, jako paliwa dla sektora energetyki. Z planowanych trzech części: badawczo-pilotażowej, badawczo-demonstracyjnej i wdrożeniowo-eksploatacyjnej zrealizowano jedynie część pierwszą, realizacja części drugiej została przerwana na etapie operacji logistycznej – umów ze spółkami górnictwami, wyznaczenia lokalizacji otworów i opracowania projektów robót geologicznych⁶⁷.

(akta kontroli str. 942)

Na podstawie pozyskanych przez NIK z PIG-PIB informacji, w latach 2012-2024 były realizowane z udziałem Instytutu także inne niż GEO-METAN projekty badawczo-rozwojowe związane z wykorzystaniem metanu kopalnianego, tj.:

- 1) „Odmetanowanie pokładów węgla w rejonie Gilowice poprzez stymulację produktywności metanu z pokładów węgla w otworach wiertniczych” (okres realizacji 2016-2019, źródło finansowania PGNiG S.A.) - pierwsze w Europie udostępnienie metanu z pokładów węgla otworem horyzontalnym z wielostopniowym, masywnym szczelinowaniem hydraulicznym. Jego realizacja stanowiła zasadniczy przełom technologiczny, dostarczając nowych doświadczeń w eksploatacji metanu ze słabo przepuszczalnych pokładów węgla;
- 2) „Wykonanie badań specjalistycznych wraz z opracowaniem dokumentacji geologicznej głębokiego otworu badawczego Orzesze-1” (2019-2021, finansowanie PGNiG S.A.) - odwiercenie głębokiego otworu badawczego Orzesze-1 miało na celu rozpoznanie i kompleksowe zbadanie budowy geologicznej oraz warunków występowania wysokometanowego gazu w profilu utworów węglonośnych karbonu, w obszarze maksymalnej subsydencji⁶⁸ osadów, w depocentrum⁶⁹ Górnośląskiego Zagłębia Węglowego;

⁶⁷ W toku prac na terenie KWK Budryk zostały zidentyfikowane ryzyka projektowe. Zapadła decyzja o zaprzestaniu prac i rozpoczęciu działań zmierzających do zamknięcia całego projektu.

⁶⁸ Subsydencja to powolne obniżanie się pewnych obszarów skorupy ziemskiej, spowodowane przez procesy endogeniczne, głównie tektoniczne. Długotrwała subsydencja prowadzi do powstawania basenów sedymentacyjnych i gromadzenia się w nich osadów o dużej miąższości.

⁶⁹ W geologii to część basenu osadowego, w którym dana jednostka skalna (gazowa) ma swoją maksymalną grubość (objętość).

- 3) „Opracowanie technologii intensyfikacji ujęcia metanu z pokładów węgla poprzez szczelinowanie hydrauliczne, w warunkach geologicznych Górnośląskiego Zagłębia Węglowego (SilesiaFrac)” - projekt był realizowany na podstawie: (1) umowy o dofinansowanie projektu nr POIR.04.01.01-00-0017/18 z dn. 31.07.2019 r., zawartej pomiędzy NCBiR oraz konsorcjum INiG-PIB (lider projektu), PIG-PIB i GIG; (2) Umowy o realizację projektu w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia INGA z dn.13.09.2019 r., sygn. CS/JA/19/169461, zawartej pomiędzy spółką PGNiG S.A. oraz konsorcjum INiG-PIB (lider projektu), PIG-PIB i GIG - PIB. Projekt nie został zrealizowany w całości i zakończony w 2021 r. na skutek wypowiedzenia Umowy o realizację projektu przez PGNiG S.A.;
- 4) Projekt pilotażowy i demonstracyjny „Redukcja emisji metanu ze zrobów poeksploatacyjnych w celu zminimalizowania jego dopływu do powietrza wentylacyjnego VAM” (realizacja 2023-2027, finansowany z Funduszu Badawczego Węgla i Stali 50%, MEiN 45% i PIG-PIB w ramach działalności statutowej – 5%) - Projekt ma na celu zademonstrowanie inteligentnego zarządzania gazem kopalnianym typu AMM (Abandoned Mine Methane) o niskiej zawartości metanu (poniżej 30% CH₄), zgromadzonym w zrobach poeksploatacyjnych kopalni węgla koksowego „Pniówek”. Projekt realizowany przez konsorcjum: GIG-PIB – koordynator projektu, INiG-PIB, PIG-PIB, i trzech innych podmiotów w tym dwóch spoza Polski;
- 5) Usługi doradcze B+R przy realizacji projektu „Opracowanie kompleksowej technologii i linii pilotażowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności pozyskiwania gazu z pokładów węgla o różnej przepuszczalności, przy znacznej redukcji uwalniania metanu do atmosfery” (realizacja styczeń-grudzień 2023 r. i styczeń-grudzień 2024 r.) projekt finansowany przez podmiot prywatny w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, nr POIR.01.01.01-00-0945/20-00).

(akta kontroli str. 941-943)

Wśród przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem metanu kopalnianego Minister KiŚ wymieniła podpisanie w dniu 7 września 2022 r. w Katowicach deklaracji o współpracy w ramach Międzynarodowego Centrum Doskonałości w zakresie metanu z kopalń węgla⁷⁰, które skupia ekspertów pracujących nad nowymi metodami pozyskiwania i wykorzystania metanu z kopalń, zwiększającymi bezpieczeństwo pracy w kopalniach, efektywność górnictwa i ochronę środowiska, a także – wspierającymi realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ. Centrum zbiera informacje dotyczące zarządzania metanem z całego świata, stanowiąc platformę wymiany doświadczeń sektora węglowego oraz propaguje wdrażanie najlepszych praktyk w dziedzinie efektywnego ujęcia i wykorzystania metanu w kopalniach węgla, a także z kopalń zamkniętych.

(akta kontroli str. 1101)

⁷⁰ Działającego pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (UNECE). Do Centrum, zrzeszającego Główny Instytut Górnictwa (GIG), Państwowy Instytut Geologiczny – PIB (PIG-PIB), Instytut Nafty i Gazu – PIB (INiG-PIB) oraz Jastrzębską Spółkę Węglową (JSW), przystąpiły Polska Grupa Górnicza (PGG) oraz Akademia Górniczo-Hutnicza (AGH).

3.3. Dostosowanie ram prawnych do wsparcia rozwoju technologii wykorzystania metanu kopalnianego i inne działania w tym zakresie

W sprawie ewentualnych działań podejmowanych w celu dostosowania ram prawnych do wsparcia rozwoju technologii wykorzystania metanu kopalnianego, Minister KiŚ podała: „(...) W celu wsparcia inwestycji w zakresie wydobycia metanu z pokładów węgla kamiennego Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dawniej Ministerstwo Środowiska) wprowadziło tzw. zerową stawkę eksploatacyjną za metan⁷¹. Mając świadomość jakie niebezpieczeństwo niesie za sobą metan w kopalniach węgla kamiennego, jak również dla środowiska, brak opłaty eksploatacyjnej za wydobycie metanu z węgla kamiennego stanowi zachętę dla przedsiębiorców do inwestycji w tym zakresie. (...)”.

(akta kontroli str. 1101)

W mailu z 2 czerwca 2023 r. skierowanym m.in. do MKiŚ, Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa MAP zaprosił na I spotkanie zespołu roboczego w dniu 6 czerwca 2023 r., na którym miał zostać omówiony podział prac nad wstępną koncepcją wsparcia sektora górniczego w kontekście zagospodarowania metanu w kopalniach i uniknięcia jego emisji do atmosfery, która (wg informacji zawartej w tym mailu) powstała w wyniku rozmów Sekretarza Stanu MKiŚ z Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji (DG COMP) Komisji Europejskiej w związku z negocjowanym wówczas projektem *Rozporządzenia metanowego*.

W dniu 6 czerwca 2023 r. pracownik PGG S.A. przesłał m.in. do MKiŚ propozycję założeń programu pomocowego.

(akta kontroli str. 1900-1901, 2037-2038)

W sprawie uczestniczenia MKiŚ w pracach nad projektem „Programu systemu zachęt do redukcji emisji metanu”⁷², Podsekretarz Stanu MKiŚ wyjaśnił: „(...) wyłączna kompetencja merytoryczna w zakresie negocjacji Programu pozostawała w całości początkowo po stronie Ministra Aktywów Państwowych, a obecnie – Ministra Przemysłu. Na okoliczność tę wskazywał już ówczesny Dyrektor Departamentu Elektroenergetyki i Gazu (...), informując o konieczności przekazania końcowej wersji Programu do Komisji Europejskiej, bez pośrednictwa MKiŚ. Pomimo braku właściwości merytorycznej w odniesieniu do sektora wydobycia węgla Ministra Klimatu i Środowiska, Departament Górnictwa i Hutnictwa konsekwentnie angażował Wydział Gazu Ziemnego w kolejne etapy przygotowania Programu w ramach prac roboczego zespołu – być może z uwagi na niewystarczające doświadczenie w zakresie negocjacji programów pomocowych z Komisją Europejską. W rezultacie, w początkowej fazie prac nad Programem Wydział Gazu Ziemnego pełnił rolę koordynacyjną, co uległo zmianie wraz powstaniem Ministerstwa Przemysłu i przeniesieniem kompetencji w zakresie sektora węglowego do tego resortu. (...) Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie uczestniczyło formalnie w pracach nad Programem zachęt do redukcji emisji metanu, gdyż ten miał dotyczyć emisji związanych z sektorem węgla – który nigdy nie znajdował się i nie znajduje się w zakresie kompetencji MKiŚ. Zespół roboczy, który pracował nad Programem, nie miał charakteru formalnego, a uczestniczący w jego pracach pracownicy Wydziału Gazu Ziemnego ówczesnego Departamentu Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ nie prezentowali formalnego stanowiska MKiŚ. Ich udział w pracach zespołu wynikał z faktu posiadania większego niż Departament Górnictwa i Hutnictwa Ministerstwa

⁷¹ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie stawek opłat na rok 2024 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego – M.P. poz. 1260.

⁷² Dalej: „Program systemu zachęt (...)”.

Aktywów Państwowych doświadczenia w zakresie rozmów z Komisją Europejską i potrzeby dzielenia się tym doświadczeniem. Należy przy tym podkreślić, że za opracowanie Programu merytorycznie odpowiadał Departament Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie Przemysłu (wcześniej w Ministerstwie Aktywów Państwowych), a uczestnictwo w negocjacjach pracowników Wydziału Gazu Ziemnego polegało na koordynowaniu procesu rozmów z Komisją Europejską w początkowej jego fazie oraz przedstawianiu w trybie roboczym nieformalnych spostrzeżeń do dokumentów opracowywanych przez MAP. (...)”.

Na okoliczność podziału prac, który miał zostać dokonany na spotkaniu zespołu roboczego w dniu 6 czerwca 2023 r., Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił: „(...) Zgodnie z naszą wiedzą, za opracowanie Programu miał odpowiadać Departament Górnictwa i Hutnictwa Ministerstwa Aktywów Państwowych (obecnie w Ministerstwie Przemysłu). Jeszcze przed wspomnianym spotkaniem wskazano na merytoryczny udział pracowników spółki PGG jako wspierającej merytorycznie Departament Górnictwa i Hutnictwa w opracowaniu tego Programu, co wydaje się, że zostało potwierdzone na wspomnianym spotkaniu. Wydaje się również, że zwłaszcza na początku procesu istniały różnice stanowisk w roli, jaką miałby odegrać w tym procesie MKiŚ. Pomimo braku właściwości merytorycznej MKiŚ i kompetencji dotyczących sektora wydobywania węgla, wydaje się, że intencją MAP było angażowanie pracowników Wydziału Gazu Ziemnego w bieżące prace merytoryczne nad projektem Programu. Pracownicy Wydziału Gazu Ziemnego wskazywali jednak konsekwentnie na bezpodstawność angażowania formalnego MKiŚ w proces z uwagi na brak właściwości merytorycznej i formalnej roli MKiŚ w tym procesie. (...)”.

(akta kontroli str. 2032-2033)

W dniu 28 lipca 2023 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli MAP i MKiŚ z zespołem DG COMP, przy udziale Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE, którego przedmiotem było przedstawienie podstawowych założeń Programu systemu zachęt (...) oraz omówienie procedury jego notyfikacji.

W dniu 12 października 2023 r. Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE przekazało do DG COMP pierwszy projekt Programu systemu zachęt (...). Zgłoszenie w ramach notyfikacji pomocy publicznej zostało zarejestrowane pod numerem sprawy SA.108859⁷³.

Dnia 26 marca 2024 r. Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE przekazało do zespołu DG COMP Komisji Europejskiej (pracownicy MKiŚ otrzymali maila do wiadomości) pierwszy wstępny projekt propozycji zgłoszenia środka pomocy publicznej w sprawie SA. 108859 wraz z projektami Programu systemu zachęt (...) oraz rozporządzenia MKiŚ w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na działania związane z redukcją emisji metanu w sektorze węglowym, służące ochronie środowiska (wersja z 25 marca 2024 r.).

(akta kontroli str. 394, 2080-2081)

Podsekretarz Stanu w MKiŚ w sprawie autorstwa powyższego projektu rozporządzenia MKiŚ wyjaśnił: „(...) Projekt został przekazany do nieformalnego zespołu pracującego nad Programem przez (...) Adwokata w (...) e-mailem z dnia 13 czerwca 2023 r. MKiŚ nie był zlecniodawcą opracowania projektu rozporządzenia przez tę kancelarię ani nie posiada wiedzy, kto był zlecniodawcą i czy ta sama osoba była autorem projektu, gdyż (...) zarówno przygotowanie Programu, jak i jego wdrożenie leży w zakresie kompetencji Ministra Aktywów Państwowych, a obecnie (od 1 marca br.) – Ministra Przemysłu. Koncepcja, aby rozporządzenie to zostało

⁷³ Mail z dnia 21 grudnia 2023 r. Kierownika Działu B3 – Pomoc państwa – Energia Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej skierowany m.in. do pracowników Stałego Przedstawicielstwa RP przy KE i MKiŚ.

wydane przez Ministra Klimatu i Środowiska, było jednostronną inicjatywą MAP, wobec której na poziomie roboczym zwrócono uwagę na obawy co do jej zasadności (robocze uwagi do projektu rozporządzenia przekazane e-mailem z 22 czerwca 2023 r. przez naczelnika Wydziału Gazu Ziemnego do MAP). (...). Jak wynika z dostępnej na serwerach MKiŚ korespondencji e-mailowej nieformalnego zespołu pracującego nad Programem (i projektem rozporządzenia), projekt został przekazany w ramach prac tego zespołu również do MKiŚ – projekt został przekazany przez pracownika kancelarii – Panią (...). Jak wcześniej wskazano, Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie było autorem Programu i w konsekwencji projektu rozporządzenia, nie odpowiadało za merytoryczną ich zawartość. Rolą pracowników Wydziału Gazu Ziemnego w ramach uczestniczenia w procesie było pośredniczenie w rozmowach z Komisją Europejską oraz bieżące monitorowanie procesu, czy jest on realizowany zgodnie z kompetencjami Ministra Aktywów Państwowych.(...)”.

(akta kontroli str. 2034)

NFOŚiGW nadzorowany przez MKiŚ także brał udział w początkowej fazie przygotowywania Programu systemu zachęt (...), w ramach uzgodnień roboczych z Departamentem Górnictwa i Hutnictwa MAP, a następnie Ministerstwa Przemysłu. W ramach tych działań NFOŚiGW opiniował projekt Programu systemu zachęt do redukcji metanu otrzymany z MAP⁷⁴ i pozyskiwał informacje potrzebne do zaplanowania finansowania, w tym o liczbie planowanych do zrealizowania instalacji, szacunkowych kosztach ich wykonania oraz horyzontu czasowego realizacji tych przedsięwzięć⁷⁵.

(akta kontroli str. 2003)

Ponadto NFOŚiGW w ramach sprawozdania⁷⁶ z wdrażania Funduszu Modernizacyjnego⁷⁷, którego operatorem, przesłanego do MKiŚ pismem z 26 kwietnia 2024 r.⁷⁸, wśród propozycji programów do finansowania z tego źródła w latach 2024-2025, NFOŚiGW uwzględnił wprowadzenie pięcioletniego programu wsparcia energetycznego wykorzystania metanu kopalnianego pn. „Efektywne energetycznie wykorzystanie metanu w sektorze wydobywczym”, skierowanego do Przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷⁹. Zakresem wsparcia miałyby zostać objęta budowa infrastruktury umożliwiającej pozyskiwanie i zagospodarowanie metanu pozyskiwanego w kopalni/jednostce w procesie odmetanowania do wytwarzania przez przedsiębiorstwo energii elektrycznej oraz ciepłej (wspieranie efektywności energetycznej w sektorze wydobywczym poprzez wykorzystanie metanu). Planowane wsparcie w formie pożyczek i dotacji miałyby wynieść dwa mld zł.

(akta kontroli str. 2003, 2026)

Działania MAP po wpływie do MKiŚ pisma MAP o rozważenie zmian legislacyjnych odnośnie do możliwości bezkoncesyjnego wykorzystania przez Spółkę

⁷⁴ Mail NFOŚiGW do MAP z 18 lipca 2023 r. zawierający uwagi i spostrzeżenia odnoszące się do projektu Programu systemu zachęt... otrzymanego z MAP 14 lipca 2023 r.

⁷⁵ Pismo NFOŚiGW z 12 lipca 2023 r. (znak NFOŚiGW-DZG.4313.2.2023.46) do MAP z prośbą o przedstawienie liczby planowanych do zrealizowania instalacji, szacunkowych kosztów ich wykonania oraz horyzontu czasowego realizacji tych przedsięwzięć (w podziale kwotowym na poszczególne lata), celem analizy dostępności środków i płynności finansowej na zobowiązaniu wieloletnim górnictwo.

⁷⁶ Stosownie do art. 50e ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1505).

⁷⁷ Instrument finansowania modernizacji systemu energetycznego i poprawy efektywności energetycznej stworzony na mocy art. 10d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410, w ramach wsparcia realizacji celów polityki energetyczno-klimatycznej UE do roku 2030 w krajach UE, gdzie PKB per capita jest niższe niż 60% średniej dla całej UE (względem roku 2013), w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych.

⁷⁸ Znak DUW.4317.2.2024.AdaWad.

⁷⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

Restrukturyzacji Kopalń S.A. (SRK S.A.) metanu w kopalniach po zakończeniu ich likwidacji opisano poniżej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Kolejna propozycja sformułowana przez MAP w pismach do MKiŚ związana z zagospodarowaniem metanu kopalnianego dotyczyła wyłączenia instalacji spalania tego metanu z opłat wynikających z ETS⁸⁰. W związku z zaplanowaną na dzień 24 września 2020 r. wideokonferencją ówczesnego Ministra Klimatu UE. ds. Energii, w której tematem była „Methane Strategy”, DSM MKiŚ w dniu 21 września 2020 r. wystąpił do MAP o *przekazanie propozycji bardzo krótkiego materiału tezewo-informacyjnego nt. najważniejszych postulatów MAP w tym zakresie*. W materiale tezewo-informacyjnym z dnia 22 września 2020 r., przygotowanym przez MAP na podstawie wkładów podmiotów górniczych, przedstawiono postulaty dotyczące Strategii na rzecz metanu, wśród których zapisano m.in.: „Obecnie źródła energetyczne, wykorzystujące metan ujęty podczas eksploatacji węgla kamiennego, zmniejszają jego emisję do atmosfery, ale objęte są ETS, tym samym zamiast nagradzać za utylizację metanu, skutkują dodatkowymi opłatami wynikającymi z ETS. Postulowalibyśmy zwolnienie z ETS źródeł wykorzystujących metan pochodzący z kopalń węgla kamiennego”.

(akta kontroli str. 2160)

W dniu 25 sierpnia 2023 r. MAP w mailu do MKiŚ dot. uwag do projektu Rozporządzenia metanowego stwierdzono, że: „(...) rozporządzenie w ostatniej wersji umożliwia spalanie nadmiarowego gazu ze stacji odmetanowania w tzw. świeczce. Nie precyzuje jednakże, że świeczka stanowić ma element instalacji stacji odmetanowania i nie wchodzi do EU ETS. Mamy poważne obawy, że w świetle odrębnych przepisów dotyczących EU ETS zostanie włączona do opłat za emisję dwutlenku węgla. Skutkować będzie to niestety w połączeniu z zabudowanymi już jednostkami kogeneracyjnymi konieczność wejścia do EU ETS i opłat za CO₂. A tego z uwagi na cenę (dzisiaj to około 85-90 Euro za tonę) warto uniknąć. W praktyce gospodarcze wykorzystanie metanu pozyskiwanego systemem odmetanowania traci sens.(...) Należy zwrócić na to uwagę, ponieważ jeśli zostanie to w niezmienionym kształcie, to z punktu widzenia przedsiębiorstw, które mają zainstalowane np. silniki gazowe (pozwalające na gospodarcze wykorzystanie metanu) łatwiej będzie płacić karę za emisję metanu z wydmuchu technologicznego stacji odmetanowania, niż budować kosztowne świeczki, i jeszcze płacić za emisję dwutlenku węgla. (...)”.

(akta kontroli str. 687)

MKiŚ uwzględniło powyższe uwagi w dokumencie „Wkład MKiŚ do instrukcji dla przedstawiciela Polski na COREPER I w dniu 6 września 2023 r.” zatwierdzonym przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ, w którym (w dodatkowych informacjach do wiadomości Przedstawiciela Polski) napisano: „(...) rozporządzenie umożliwia spalanie nadmiarowego gazu ze stacji odmetanowania w tzw. flarze. Nie precyzuje jednak, że flara stanowić ma element instalacji stacji odmetanowania i nie wchodzi do EU ETS. Mamy więc poważne obawy, że w świetle odrębnych przepisów dotyczących EU ETS ta forma zostanie włączona do opłat za emisję dwutlenku węgla. Skutkować to może, w połączeniu z zabudowanymi już jednostkami kogeneracyjnymi, koniecznością wejścia do EU ETS i opłat za CO₂. Należy zwrócić na to uwagę, ponieważ jeśli zapis zostanie w niezmienionym kształcie, to z punktu widzenia przedsiębiorstw, które mają zainstalowane np. silniki gazowe (pozwalające na gospodarcze wykorzystanie metanu) łatwiej będzie płacić karę za emisję metanu

⁸⁰ Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS - European Union Emissions Trading System) będący kluczowym elementem polityki UE na rzecz walki ze zmianą klimatu oraz jej podstawowym narzędziem służącym do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w sposób opłacalny.

z wydmuchu technologicznego stacji odmetanowania, niż budować kosztowne świeczki i płacić za emisję dwutlenku węgla. (...)”.

Nowa definicja spalania ma zastosowanie do wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, w tym do działalności przemysłowej wymienionej w załączniku I do dyrektywy EU ETS, jak również działalności nie wymienionej (np. mieszanie asfaltu, produkcja tekstyliów itp.), a także do sektora usług (patrz sekcja 2.2), bez względu na to, czy występuje bezpośrednie wykorzystanie ciepła (np. w piecu do podgrzewania stali), czy też wykorzystywany jest nośnik ciepła (para, gorąca woda itp.). Nawet jeśli wytworzone ciepło nie jest w ogóle wykorzystywane (pochodnie i w niektórych jednostkach dopalania), fakt spalania doprowadzi do włączenia do EU ETS, ponieważ nowa definicja spalania wyjaśnia, że spalanie występuje "niezależnie od sposobu wykorzystania ciepła, energii elektrycznej lub mechanicznej wytworzonej w tym procesie". Ponadto, uwzględniono wszystkie jednostki spalania, w których wykorzystywana jest tylko energia mechaniczna, bez wykorzystania ciepła lub wytwarzania energii elektrycznej. Dotyczy to np. stacji podnoszenia ciśnienia w rurociągach i innych sprężarek napędzanych bezpośrednio przez turbiny lub silniki. (...)”.

(akta kontroli str. 1414-1415)

Na pytanie NIK dotyczące uwzględnienia w negocjacjach ws. Rozporządzenia metanowego kwestii objęcia instalacji spalania metanu systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, „(...) co nie sprzyja działaniom w celu gospodarczego wykorzystaniu metanu kopalnianego, ponieważ może zmniejszać lub powodować brak rentowności inwestycji związanych z układami kogeneracji (...)”, Minister KiŚ wyjaśniła: „(...) Organem odpowiedzialnym za prace analityczne i przygotowanie stanowiska w procesie negocjacji w odniesieniu do sektora węgla kamiennego był Minister Aktywów Państwowych (obecnie Minister Przemysłu). (...)”.

(akta kontroli str. 1635)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Postępowaniem nierzetelnym było niepodjęcie przez MKiŚ działań w zakresie proponowanych przez MAP zmian legislacyjnych, których celem było zwolnienie SRK S.A. z obowiązku uzyskiwania koncesji na wydobywanie metanu w kopalniach węgla kamiennego po zakończeniu ich likwidacji.

Po otrzymaniu przez Departament Geologii i Koncesji Geologicznych MKiŚ pisma z Departamentu Górnictwa Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 17 grudnia 2021 r.⁸¹, w którym zwrócono się o zajęcie stanowiska w zakresie dopuszczalności wprowadzenia zmian w przepisach ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* w zakresie umożliwiającym bezkoncesyjne zagospodarowanie metanu przez SRK S.A., nie jak dotychczas w trakcie likwidacji zakładu górniczego ale także po jej zakończeniu (sprawa przedstawiona wcześniej w piśmie z 11 maja 2020 r. Ministra Aktywów Państwowych do Ministra Środowiska), udzielono odpowiedzi w piśmie do MAP z 21 stycznia 2022 r., w którym podziękowano za przekazane propozycje zmian w tym zakresie stwierdzając, że: „(...) na chwilę obecną z uwagi na zaawansowany stan prac nad projektem zmiany ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* nie jest możliwe wprowadzenie nowych rozwiązań. Propozycje te natomiast zostaną szczegółowo przeanalizowane w toku prac nad kolejną zmianą ustawy. (...)”.

Kwestia ta nie była jednak przedmiotem analiz w czasie późniejszych zmian ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*.

⁸¹ Znak DGA.I.070.23.2020 IK: 448484.

(akta kontroli str. 251-252)

Dyrektor Departamentu Geologii MKiŚ wyjaśnił: „(...) W toku prac legislacyjnych związanych projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (UD280) nie wpłynęły uwagi Ministerstwa Aktywów Państwowych, ani SRK S.A. dotyczące umożliwienia bezkoncesyjnego zagospodarowania metanu po likwidacji zakładu górniczego. W związku z tym nie podejmowano żadnych działań we wskazanym zakresie w ramach zmian ustawy Prawo geologiczne i górnicze. (...)”.

(akta kontroli str. 1691)

Odnosząc się do powyższego, zdaniem NIK, w piśmie MKiŚ z 21 stycznia 2022 r. zawarto zapewnienie, że propozycje w ww. zakresie będą poddane szczegółowej analizie czego faktycznie nie wykonano.

OCENA CZĄSTKOWA

MKiŚ nie podejmowało inicjatyw dotyczących rozwoju technologii gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego ani działań mających na celu wdrożenie instrumentów i zapewnienie środków na stworzenie sprzyjających warunków w tym obszarze. Udział ministerstwa w procesach zachodzących w tej dziedzinie ograniczał się jedynie do nadzoru nad PIG-PIB, który bezpośrednio uczestniczył w kilku pracach badawczo-rozwojowych związanych z wykorzystaniem metanu kopalnianego, oraz nad NFOŚiGW, realizującym program finansowania takich przedsięwzięć i wspierającym zadania PSG. NIK podkreśla, że działania tych podmiotów nie były inicjowane przez MKiŚ.

Negatywnie należy ocenić bierną postawę MKiŚ wobec inicjatyw MAP dotyczących odstąpienia od wymogu uzyskiwania przez SRK S.A. koncesji na wydobywanie metanu z kopalń po ich likwidacji oraz brak reakcji na propozycję MAP dotyczącą wyłączenia emisji związanych ze spalaniem metanu kopalnianego w instalacjach z handlu w systemie EU ETS. Zasługującym na uwagę działaniem MKiŚ było jednak wprowadzenie zerowej stawki eksploatacyjnej za metan na rok 2024.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających sprawne zakończenie prowadzonego procesu przygotowania aktualizacji KPEiK celem jej niezwłocznego przedstawienia przez Polskę Komisji Europejskiej.
2. Podjęcie działań w celu wprowadzenia rozwiązań umożliwiających odstąpienie od obowiązku pozyskiwania przez SRK S.A. koncesji na zagospodarowanie metanu w kopalniach po zakończeniu ich likwidacji mając na uwadze osiągnięcie celów środowiskowych i stworzenie warunków do spełniania wymogów rozporządzenia metanowego

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK,

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, listopada 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/