



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

LKA.410.4.7.2024

Pani
Marzena Czarnecka
Minister Przemysłu
Ministerstwo Przemysłu
ul. Powstańców 30
40-039 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 11/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2025 r.

P/24/057 – Gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Przemysłu ¹ , ul. Powstańców 30, 40-039 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Czarnecka, Minister Przemysłu, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki odpowiedzialnej za sprawy działów administracji rządowej gospodarka złożami kopalin poprzednio pełnili: – Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych², od 15 listopada 2019 r. do 13 grudnia 2023 r.; – Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii, od 1 grudnia 2015 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 czasie, 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Beata Olejnik, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/155/2024 z 12 lipca 2024 r. 2. Aleksander Górniak, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/156/2024 z 12 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-4, 1760-1761, 1775)

¹ Dalej: „MP”.

² Dalej: „Minister AP”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez Ministrów właściwych do spraw gospodarki złożami kopalin nie doprowadziły do efektywnego wykorzystania energii z metanu wydzielanego podczas eksploatacji węgla kamiennego w Polsce.

Pomimo deklarowanego na forum europejskim zobowiązania Polski do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, rządowe działania w tym zakresie nie przyczyniły się w wystarczającym stopniu do rozwoju technologii umożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego, w szczególności uwalnianego systemami wentylacji.

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

W okresie objętym kontrolą, Ministrowie właściwi do spraw gospodarki złożami kopalin, we współpracy z Ministrami odpowiedzialnymi za sprawy klimatu, po otrzymaniu projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1787 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942⁵, podejmowali działania, zgodnie ze swoimi ustawowymi kompetencjami.

Przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej⁶ uczestniczyli w negocjacjach nad treścią projektu *Rozporządzenia metanowego* zarówno na forum Rady UE, jak i podczas rozmów trójstronnych z Komisją Europejską⁷ oraz Parlamentem Europejskim⁸, prezentując wspólnie ustalone stanowisko obu resortów na podstawie instrukcji negocjacyjnych przygotowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska⁹. W instrukcjach tych zawarto propozycje zmian uwzględniających techniczne możliwości polskich zakładów górniczych w zakresie ograniczania emisji metanu. Ujęto w nich również założenia *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*¹⁰, z uwzględnieniem harmonogramu zamykania zakładów wydobywczych.

Negocjowane stanowiska zawierały kompromisowe rozwiązania, które miały na celu zarówno ochronę środowiska, jak i dostosowanie do planu stopniowej likwidacji sektora węgla kamiennego w Polsce. Ostateczna wersja *Rozporządzenia metanowego*, przyjęta przez Parlament Europejski, odbiega jednak od propozycji ówczesnego Ministra Aktywów Państwowych¹¹, co może wskazywać na ograniczoną skuteczność negocjacji prowadzonych przez Przedstawicieli RP podczas prac grup roboczych Rady UE. Wprowadzone w *Rozporządzeniu metanowym* przepisy dotyczące limitów emisji metanu z szybów wentylacyjnych będą trudne do spełnienia w obecnych warunkach polskiej branży wydobywania węgla kamiennego, ze względu na brak dostępnych technologii do skutecznego wychwytywania tego gazu.

Ministrowie właściwi do spraw gospodarki złożami kopalin nie wykonali w pełni swoich zadań związanych z realizacją *Programu dla górnictwa*, w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu. Ich działania ograniczały się głównie do

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

⁵ Dz. Urz. UE L z 2024 r. str.1787 – wejście w życie 4 sierpnia 2024 r. Dalej: „*Rozporządzenie metanowe*”.

⁶ Dalej także: „RP”

⁷ Dalej: „KE”.

⁸ Dalej: „PE”.

⁹ Dalej: „MKiŚ”.

¹⁰ Dalej: „Program dla górnictwa”.

¹¹ Dalej: „Minister AP”.

monitorowania poziomu ujęcia i zagospodarowania metanu, bez podejmowania inicjatyw dotyczących wykorzystania metanu emitowanego przez systemy wentylacyjne kopalń, który jest istotnym źródłem emisji. Stwierdzona nieprawidłowość w tym obszarze, polegająca na nierzetelnym sporządzeniu przez MAP Raportu z realizacji *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce* za 2021 r., nie wpłynęła negatywnie na realizację kontrolowanych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dotychczasowe metody zagospodarowania metanu, polegające wyłącznie na jego ujęciu podczas eksploatacji węgla, są niewystarczające w kontekście wymogów *Rozporządzenia metanowego*.

Brak inwestycji w technologie wychwytu metanu z powietrza wentylacyjnego może prowadzić do naruszenia przepisów tego Rozporządzenia, co w konsekwencji może skutkować nałożeniem kar na spółki węglowe. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt a) lit. (i) *Rozporządzenia metanowego*, kary te będą ustalane na poziomie, który skutecznie pozbawi odpowiedzialne za emisję podmioty korzyści ekonomicznych wynikających z naruszeń. Należy mieć na uwadze, że kopalnie emitujące metan są objęte „*Nowym Systemem Wsparcia*”, o którym mowa w ustawie z dnia 7 września 2007 r. *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*¹², co oznacza, że kary te będą pośrednio pokrywane z budżetu państwa w ramach dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych.

Pomimo sygnałów od przedsiębiorców górniczych o istniejących barierach prawnych uniemożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu, Ministrowie nie podejmowali skutecznych działań legislacyjnych mających na celu ich usunięcie.

Wsparcie państwa nie przyczyniło się również w wystarczającym stopniu do rozwoju technologii umożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego.

Efekty realizowanych dotychczas programów wsparcia nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co skutkuje obecnie brakiem dostępnych technologii ograniczających emisję metanu do atmosfery, gotowych do wdrożenia na skalę przemysłową w warunkach polskiego górnictwa węgla kamiennego. Zdaniem NIK, brak działań wyprzedzających, które mogłyby z dużym prawdopodobieństwem zapewnić możliwość osiągnięcia celów określonych w *Rozporządzeniu metanowym*, stanowi przejaw niegospodarności. Tym bardziej, że konsekwencje finansowe, wynikające z ewentualnych kar, obciążą nie tylko podmioty gospodarcze, lecz także budżet państwa, a więc również podatników.

Dopiero w latach 2022-2024, tj. w fazie negocjacji nad projektem, *Rozporządzenia metanowego* Departament Górnictwa i Hutnictwa ówczesnego Ministerstwa Aktywów Państwowych¹³ oraz Departament Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ rozpoczęły rozmowy z KE dotyczące programu dla kopalń węgla kamiennego, mającego na celu wsparcie inwestycji związanych z redukcją emisji metanu.

Obecnie opracowywany system zachęt do redukcji emisji metanu znajduje się na etapie notyfikacji w Unii Europejskiej.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1383.

¹³ Dalej: MAP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udział Ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin w negocjacjach treści projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942

1.1 Informacje ogólne

Opis stanu faktycznego

Z dniem 1 marca 2024 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów¹⁵ z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu¹⁶ zostało utworzone Ministerstwo Przemysłu¹⁷ w drodze przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych. Przekształcenie polegało na wyłączeniu z MAP, obsługującego sprawy działów administracji rządowej aktywa państwowe, łączność i gospodarka złożami kopalin, komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin” oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Działem administracji rządowej gospodarka złożami kopalin, na mocy rozporządzenia Prezesa RM z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu¹⁸ kieruje Minister Przemysłu. Na mocy ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej¹⁹, z dniem 1 lipca 2024 r. zmieniona została nazwa oraz zakres spraw w dziale „gospodarka złożami kopalin”. Obecna nazwa tego działu to „gospodarka surowcami energetycznymi” (art. 5 ust. 6a).

Zgodnie z § 20 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego MP²⁰ Departament Górnictwa i Hutnictwa odpowiada m.in. za realizację zadań wynikających z przyjętej przez Radę Ministrów²¹ polityki gospodarczej wobec sektora górnictwa węglowego, a także za prowadzenie spraw z zakresu gospodarki złożami kopalin.

Do zadań Departamentu należy w szczególności monitoring procesów funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego oraz prowadzenie spraw związanych z problematyką wydobycia metanu z pokładów węgla. Z kolei do zadań Departamentu Funduszy Europejskich i Spraw Zagranicznych należy m.in. prowadzenie spójnej polityki międzynarodowej ministerstwa we współpracy z innymi departamentami i biurami oraz współpraca i wsparcie Spółek Skarbu Państwa w pozyskiwaniu środków zewnętrznych w ramach polityki spójności oraz pozostałych Funduszy Europejskich.

¹⁴ 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.

¹⁵ Dalej zwana: RM.

¹⁶ Dz. U. poz. 260.

¹⁷ Dalej zwane: MP.

¹⁸ Dz.U. poz. 2727, ze zm. Dalej: Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu.

¹⁹ Dz. U. poz. 834.

²⁰ Dz. Urz. M. Prz. poz. 10.

²¹ Dalej również: RM.

1.2 Negocjacje treści projektu Rozporządzenia metanowego

1.2.1. Uczestnictwo Ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin w opracowaniu stanowiska do 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 UE, w tym w sektorze energetycznym, oraz w skali światowej.

Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/942²² został przedstawiony przez Komisję w dniu 15 grudnia 2021 r.

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

W trakcie trwających negocjacji w Radzie, projekt rozporządzenia był równocześnie 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 trójstronne²³, w wyniku których określony został ostateczny tekst projektu rozporządzenia. Po przyjęciu rozporządzenia przez Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, projekt został przekazany do służb prawnych Komisji Europejskiej, w celu dokonania niezbędnych poprawek językowo-legislacyjnych.

Rozporządzenie metanowe weszło w życie 4 sierpnia 2024 r., a jego głównym celem jest zachowanie i poprawa stanu środowiska poprzez redukcję emisji metanu pochodzącego z paliw kopalnych produkowanych lub zużywanych w UE. Ww. rozporządzenie 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 do 3 ton/kilotonę wydobytego węgla do 1 stycznia 2031 r.

Ustalenia niniejszej kontroli przeprowadzonej w Polskiej Grupie Górniczej S.A. oraz Południowym Koncernie Węglowym S.A. wykazały, że w 2023 r. emisje metanu w tych spółkach wynosiły odpowiednio 5,55 ton CH₄/kilotonę wydobytego węgla oraz 5,2 ton CH₄/kilotonę węgla.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²⁴, RM przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk RP w sprawie projektów aktów ustawodawczych UE, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa UE, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tych projektów. Zgodnie z ust. 3 wyżej cytowanego przepisu do projektu stanowiska RM dołącza m.in.

²² Euro Lex - Dokument nr 52021PC0805.

²³ 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.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1379.

uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu ustawodawczego UE dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla RP.

Na podstawie art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów,²⁵ po rozpatrzeniu wniosku Ministra do Spraw Unii Europejskiej o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego powstałego między Ministrem KiŚ a Ministrem AP, Prezes RM w dniu 13 maja 2022 r.²⁶ postanowił, że organem wiodącym w zakresie opracowania stanowiska RP do opublikowanego w dniu 15 grudnia 2021 r. 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.

MKiŚ w ramach prac nad projektem rozporządzenia metanowego przygotowywało dla potrzeb negocjacyjnych projekty instrukcji dla przedstawicieli Polski na posiedzenia grupy roboczej Rady UE ds. energii (przekazywanych do Stałego Przedstawicielstwa przy UE), wkłady MKiŚ do instrukcji dla przedstawiciela Polski na COREPER I²⁷ oraz instrukcje na posiedzenia Rady UE ds. Energii (przekazywane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin współuczestniczył w opracowaniu stanowiska Polski wobec projektu *Rozporządzenia metanowego*, przygotowując w tym celu „wkład” w zakresie swoich kompetencji, który następnie został przekazany do MKiŚ.

(akta kontroli str. 521-538)

Z kopii dokumentów przekazanych w toku niniejszej kontroli przez MP wynika, że ówczesne ministerstwo właściwe do spraw gospodarki złożami kopalin trzykrotnie opracowało, a następnie przekazało „wkład” do stanowiska Rządu do *Rozporządzenia metanowego*, co potwierdzono odpowiednimi zapisami w przekazanych kopiach stanowisk Rządu. Stanowiska sporządzone w MAP zatwierdził ówczesny Pełnomocnik Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego. Wersje papierowe dokumentów opracowanych, jako „wkład” MAP do stanowiska Rządu opatrzone datami: 13 czerwca²⁸ i 30 lipca²⁹ 2022 r. Adresatem stanowiska MAP był Podsekretarz Stanu w MKiŚ. W stanowisku MAP zawarto uwagi do projektu *Rozporządzenia metanowego*

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.

²⁶ Pismo znak RCL.DPUE.72.4/2022.

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.

²⁸ DGA.I.083.1.2022 (IK: 692102).

²⁹ DGA.I.083.1.2022 (IK: 692102).

w obszarach: monitorowania i sprawozdawczości w działających kopalniach węgla kamiennego, ograniczania emisji metanu z czynnych podziemnych kopalń węgla kamiennego, ograniczenia emisji metanu z zamkniętych i nieczynnych podziemnych kopalń węgla. Przekazane do MKiŚ stanowiska MAP do treści projektu *Rozporządzenia metanowego* zawierały ocenę możliwych skutków społeczno-gospodarczych jego przyjęcia.

W przekazanym wkładzie do Stanowiska Rządu do projektu *Rozporządzenia metanowego* z dnia 13 czerwca 2022 r., w części odnoszącej się do kwestii ograniczenia emisji z czynnych podziemnych kopalń węgla kamiennego wskazano m.in., że: „(...) MAP nie zgadza się na zaproponowane obostrzenia dotyczące emisji metanu z czynnych kopalń podziemnych. Rygorystyczne kryteria Rozporządzenia, bez wskazania wyjaśnień dla przyjęcia takich poziomów referencyjnych, powodują niemożliwe technicznie i trudne do oszacowania koszty dostosowania przemysłu, w szczególności węgla kamiennego, do proponowanych wymogów, bądź poskutkują likwidacją tego sektora gospodarki. Rozporządzenie zakłada wprowadzenie zakazu 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. W Polsce wydobywanie prowadzi obecnie 21 kopalń, z czego 16 to kopalnie metanowe, z których żadna nie spełnia wymogów przewidzianych w projekcie. Poziomy emisji zaproponowane przez KE spełniają tylko kopalnie niemetanowe. Rozporządzenie powinno prowadzić do ograniczenia emisji metanu zgodnie z zasadami proporcjonalności poprzez położenie większego nacisku na podjęcie działań umożliwiających uzyskanie największych efektów środowiskowych w efektywny kosztowo sposób w poszczególnych sektorach. (...)”. W stanowisku odniesiono się również do braku możliwości zagospodarowania metanu uwalnianego przez szyby wentylacyjne, wskazując m.in., że: „(...) Przy określaniu wymogów w Rozporządzeniu powinno uwzględniać się istniejące technologie. Aktualnie na świecie nie ma dostępnych technologii, które pozwoliłyby na gospodarcze wykorzystanie metanu z szybów wentylacyjnych jeśli jego stężenie w powietrzu wynosi mniej niż 0,5%. Z kolei istniejące technologie za próg opłacalności ekonomicznej i energetycznej wskazują stężenie metanu w powietrzu na poziomie 1,0 - 1,2% (część literatury wskazuje, że opłacalność zaczyna się od 0,5%). Wentylacja jest podstawowym sposobem rozrzedzania gazów niebezpiecznych w podziemnych wyrobiskach kopalni. System wentylacji górniczej został tak zaprojektowany, aby: dostarczyć górnikom świeże powietrze, regulować temperaturę i wilgotność powietrza w kopalni oraz efektywnie rozrzedzać lub usuwać niebezpieczne gazy i zawieszony w powietrzu pył respirabilny³⁰. Z tego powodu nałożenie wymogu ograniczenia emisji metanu z szybów wentylacyjnych jest stwarzaniem bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia pracujących górników i skutkuje obniżeniem bezpieczeństwa w Zakładach Górniczych. Podobnie jak w przypadku stacji odmetanowania przewidziany został jedynie całkowity zakaz emisji bez proponowania jakiejkolwiek elastyczności.

Uwalnianie do atmosfery metanu z szybów wentylacyjnych jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa pracujących górników. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami stężenie metanu w szybach wentylacyjnych może wynosić maksymalnie 0,75%. Uwzględniając wahania ciśnienia atmosferycznego operatorzy kopalń starają się utrzymywać te stężenia metanu w szybach wentylacyjnych na poziomie gwarantującym nieprzekroczenie dopuszczalnych norm w przypadku nagłych zmian ciśnienia. Stężenie metanu w szybach wentylacyjnych jest na zbyt niskim poziomie, (oscyluje w granicach 0,06% - 0,45%), co wyklucza jego gospodarcze wykorzystanie. (...)”.

³⁰ Drobnny pył, którego wielkość cząsteczek jest mniejsza niż 2,5 µm. Dostając się do obszaru wymiany gazowej w pęcherzykach płucnych długo zalega i powoduje zmiany chorobowe.

Z kolei w przekazanym wkladzie do stanowiska Rządu do zmienionego projektu Rozporządzenia metanowego z dnia 30 lipca 2022 r., odnoszącym się do kwestii ograniczenia emisji z czynnych podziemnych kopalń węgla kamiennego wskazano m.in., że: „(...) Z zadowoleniem przyjmujemy zmiany zaproponowane w art. 22 ust. 1 w wersji 8192/22, dotyczące możliwości spalania metanu we flarze. Jednak należy rozważyć efektywność na poziomie 95%. Proponujemy także aby termin wejścia w życie przesunąć z 2025 do 2027 r., z uwagi na m.in. cykl procesu inwestycyjnego. Podniesienie wskaźnika emisji metanu z 0,5 do 3 ton metanu na kilotonę wydobytego węgla jest nadal niemożliwe do spełnienia przez kopalnie metanowe w PL. (...)”

W uzasadnieniu wkładu do stanowiska RP do zmienionej wersji projektu Rozporządzenia metanowego wskazano: „(...) Wdrożenie ww. przepisów w obecnym kształcie może wywołać poważny kryzys społeczno-gospodarczy, spowodowany koniecznością przedwczesnego zamknięcia większości działających w Polsce podziemnych kopalń węgla, ponieważ zaproponowane wskaźniki i ograniczenia nie są możliwe do spełnienia. Natomiast węgiel będzie trzeba importować, gdyż gospodarka będzie go dalej potrzebować. Dotychczas węgiel energetyczny importowano z Rosji, Kolumbii i Kazachstanu. W tych krajach nie obowiązują podobne regulacje środowiskowe przy wydobywaniu jak w Polsce. Dodatkowo dochodzą emisje związane z transportem. Dla środowiska naturalnego likwidacja kopalń w Polsce, a ich rozwój w krajach trzecich, będzie sumarycznie rozwiązaniem dużo gorszym. Będzie to klasyczny przykład ucieczki emisji. Stoimy na stanowisku, że lepiej zarządzać emisjami (stopniowo je obniżać) na terenie UE niż nie posiadać żadnej kontroli w krajach trzecich. Dodatkowym aspektem jest bezpieczeństwo energetyczne. Wydarzenia za wschodnią granicą pokazały jak ważne są własne surowce energetyczne, a nie uzależnienie się od krajów spoza UE. W ostatnim czasie Polska jest eksporterem energii do UE i to energii wyprodukowanej z węgla kamiennego. Własne zasoby surowca pozwoliły na mitygację zagrożeń związanych z wysokimi cenami oraz brakami surowców energetycznych. Dlatego ważne jest aby ochronić kopalnie węgla w PL. W przypadku zdecydowanej większości zamkniętych i nieczynnych podziemnych kopalń węgla Państwo Polskie będzie odpowiedzialne za spełnienie wymogów, o których mowa w Rozporządzeniu, gdyż nie istnieją już podmioty, które były właścicielami tych kopalń. Sekcja III nie dotyczy tylko spółek Skarbu Państwa, ale stworzenia całego systemu monitoringu, który we wstępnej ocenie może należeć do organów ochrony środowiska albo innych podmiotów, związanych z monitorowaniem emisji gazów cieplarnianych (np. na wzór KOBiZE³¹), co znajduje się we właściwościach Ministra Klimatu i Środowiska. Dlatego zwracam się z uprzejmą prośbą o zaangażowanie się Ministerstwa Klimatu i Środowiska w negocjacje w zakresie tych przepisów. (...)”

W Projekcie Stanowiska RP do Rozporządzenia metanowego, przyjętym przez RM w dniu 5 grudnia 2022 r., w związku z art. 7 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, został uwzględniony wkład przygotowany przez MAP w pismach z dnia 13 czerwca i 30 lipca 2022 r. Projekt Stanowiska RP do projektu Rozporządzenia metanowego, który został przyjęty przez Komitet do spraw Europejskich³² 5 grudnia 2022 r. w trybie obiegowym rozpoczętym 29 listopada 2022 r., został przekazany Sejmowi w dniu 7 grudnia 2022 r. W projekcie stanowiska wskazano, że do przedłożonego projektu należy odnieść się negatywnie.

³¹ Krajowy Ośrodek Badań i Zarządzania Emisjami.

³² Dalej: „KSE”.

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. miksu energetycznego. W związku z tym rozporządzenie powinno być procedowane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej – jednomyślnie i po konsultacji z PE, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów (art. 192 ust. 2 lit. c *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*³³), podczas gdy podstawą przyjęcia projektowanego aktu legislacyjnego był art. 194 ust. 2 TFUE – przewidujący zwykłą procedurę ustawodawczą. W zakresie regulacji dotyczących emisji metanu w sektorze węglowym 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 określaniu takich wymogów 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 w odniesieniu do wszelkich sankcji niezbędne jest wprowadzenie zachęt do działań zmierzających do redukcji emisji metanu i wsparcia finansowego, technicznego oraz prawnego dla redukcji emisji metanu na poziomie UE i państwa członkowskiego ponieważ w obecnym kształcie przewiduje się jedynie sankcje i kary, co jest podejściem zbyt restrykcyjnym.

(akta kontroli str. 229-257; 271-284; 529-538; 736-749; 761-764; 1776-1790; 2290-2306)

Sejm RP uchwałą z dnia 14 kwietnia 2023 r.³⁴ wyraził negatywne stanowisko do projektu *Rozporządzenia metanowego*. W uchwale wskazano m.in., że: „(...) Przepisy projektu w proponowanym kształcie, nakładające nieracjonalne i niezgodne z dostępną wiedzą technologiczną oraz ekonomiczną nadmierne wymogi dotyczące emisji metanu z kopalni węgla kamiennego, doprowadzą do kryzysu społeczno-ekonomicznego w branży górniczej, co oznacza ryzyko utraty miejsc pracy dla setek tysięcy pracowników. (...)” Odniesiono się również do umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego³⁵, wskazując, że przyjęcie rozporządzenia w obecnie proponowanym brzmieniu zniweczy jej postanowienia.

³³ Dz. U. UE C 326/47 z dnia 26 października 2012 r.

³⁴ M.P. poz. 449.

³⁵ 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

Podczas trwających negocjacji w Radzie UE, równocześnie nad projektem *Rozporządzenia metanowego* pracował PE, który 9 maja 2023 r. przyjął swoje stanowisko w formie poprawek do tego projektu³⁶. Do poprawionej wersji projektu *Rozporządzenia metanowego* RM przedstawiła w dniu 18 kwietnia 2024 r. Projekt Aktualizacji Stanowiska RP, w której odniosła się pozytywnie do wprowadzonych zmian. W uzasadnieniu Stanowiska RP wskazano m.in., że: „(...) W ramach procesu negocjacji projektu rozporządzenia, w przepisach dokonano szeregu istotnych z perspektywy Polski zmian, które według Rządu RP rozstrzygają wiele zgłaszanych wątpliwości dotyczących poszczególnych przepisów. (...) Procedowany obecnie projekt tekstu kompromisowego w większym zakresie odpowiada realnym możliwościom osiągnięcia celu rozporządzenia przez operatorów oraz operatorów kopalni, a także ograniczeniu - do uzasadnionego finansowo i środowiskowo - zakresu obowiązków operatorów oraz importerów, którzy są ostatecznym adresatem projektowanego rozporządzenia. (...)”.

(akta kontroli str. 2278-2306)

1.2.2. Procedury konsultacyjne i analiza skutków legislacji w branży wydobywczej w kontekście inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej

W kwestii kręgu podmiotów zaangażowanych w opiniowanie projektu *Rozporządzenia metanowego* Minister Przemysłu wyjaśniła, że „MP (wcześniej MAP) systematycznie zwracał się o opinie do przedsiębiorców z branży wydobywczej oraz do instytutów badawczych pozostających pod nadzorem ministra aktywów państwowych (...)”. Pozyskane komentarze, uwagi i wnioski były analizowane, w dalszej kolejności przekazywane do resortu klimatu (wiodącego) jako propozycja wkładu do instrukcji negocjacyjnej, a także w formie propozycji zmian poszczególnych zapisów projektu rozporządzenia.” Dalej Minister wyjaśniła, że opinie te były wartościowe podczas analizy treści projektu *Rozporządzenia metanowego* ze względu na fakt, że pochodziły od podmiotów, których to rozporządzenie dotyczyło.

W latach 2022–2024 ministerstwo właściwe do spraw gospodarki złożami kopalni prowadziło konsultacje z nadzorowanymi spółkami węglowymi i instytutami badawczymi, prosząc je o wnoszenie do kolejnych treści projektów unijnego *Rozporządzenia metanowego* uwag i propozycji zmian zapisów rozporządzenia, w tym do wersji anglojęzycznych, których celem było między innymi wyeliminowanie nieprecyzyjnych sformułowań i definicji.

(akta kontroli str. 224-520; 601-638; 750-764; 771-827; 858-939; 1100)

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, działający pod nadzorem ministra ds. gospodarki złożami kopalni³⁷, na podstawie art. 166 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*³⁸, powołał zarządzeniem nr 4 z dnia 3 lutego 2022 r. Zespół do spraw analizy wybranych zagadnień związanych z ograniczaniem emisji metanu w energetyce³⁹, którego zadaniami były:

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.

³⁶ Dz. Urz. UE.C Nr 403, str. 1081.

³⁷ Aktualnie – ministra ds. gospodarki surowcami energetycznymi – MP.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290.

³⁹ Zwany dalej: Zespołem.

- dokonanie analizy projektu *Rozporządzenia metanowego*, w szczególności w części dotyczącej sektora wydobywczego węgla kamiennego, w aspekcie projektowanych obowiązków i ograniczeń dotyczących podziemnych zakładów górniczych,
- sformułowanie uwag do projektowanych regulacji na podstawie przeprowadzonej analizy.

Do składu Zespołu powołani zostali przedstawiciele Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego (PIG-PIB), Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. (JSW S.A.), Lubelskiego Węgla „Bogdanka” S.A. (LW „Bogdanka”), Polskiej Grupy Górniczej S.A. (PGG S.A.) oraz Polskiego Górnictwa Naftowego. We wnioskach końcowych Zespołu zapisano m.in., że: „(...)

- 1) *Ideę podjęcia działań w postaci unormowań prawnych regulujących emisję metanu w sektorze energetycznym, należy uznać za słuszną. Rozporządzenie jest odpowiedzią na zobowiązania UE do realizacji zasadniczego celu, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej całej unijnej gospodarki do 2050 r. Cel ten określony został w Europejskim Zielonym Ładzie, a także w przyjętej przez Komisję Europejską w październiku 2020 r. unijnej "strategii metanowej" (Komunikat Komisji do PE, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący strategii UE na rzecz ograniczenia emisji metanu, COM/2020/663 final) oraz w "Europejskim Prawie o Klimacie" z 2021 r. (rozporządzenie PE i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999) jako część zobowiązania zwanego „fit for 55”. Rozporządzenie dotyczy emisji metanu z sektora energetycznego, które z założenia, aby osiągnąć pożądany poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych, powinny do 2030 r. zmniejszyć się o około 30% w porównaniu z rokiem 2020. Zaniepokojenie budzą jednak rygorystyczne kryteria Rozporządzenia, bez wskazania wyjaśnień dla przyjęcia takich poziomów referencyjnych, powodujące niemożliwe technicznie i trudne do oszacowania koszty dostosowania przemysłu, w szczególności węgla kamiennego, do proponowanych wymogów, bądź skutkujące likwidacją tego sektora gospodarki.*
- 2) *Proponowane w art. 22 Rozporządzenia kryteria i obostrzenia, są w aktualnej sytuacji branży wydobywania węgla kamiennego trudne do zaakceptowania. Poziom emisji 0,5 tony metanu/kilotonę wydobytego węgla jest możliwy do spełnienia jedynie w przypadku kopalń niemetanowych. W praktyce oznacza to zamknięcie wszystkich kopalń metanowych. W związku z powyższym nie można mówić o zakazie emisji metanu z szybów wentylacyjnych czy stacji odmetanowania. Ewentualnie można rozpatrywać konieczność redukcji emisji metanu, przy czym jej poziom wymaga konsultacji. Mając na uwadze przewidzianą Umową społeczną z marca 2021 r. transformację górnictwa sądzić należy, że redukcja mocy wydobywczych w kolejnych latach spowodowana stopniową likwidacją kopalń skutkować będzie obniżeniem poziomu emisji metanu, jednak wskaźnik emisji utrzymywać się będzie znacznie powyżej ustalonego celu — szacuje się, że powyżej 8 ton/kilotonę węgla. Przyjęty w Rozporządzeniu wskaźnik ($0,5\text{tCH}_4/1\text{kt}$) jest nieadekwatny i zakłada z góry konieczność likwidacji kopalń lub obłożenie wydobywania dodatkowym kosztami związanymi z opłatami środowiskowymi — karami po roku 2027. W odniesieniu do sektora górnictwa, a zwłaszcza górnictwa węgla energetycznego w Polsce, zapisy Rozporządzenia są wysoce szkodliwe i nieadekwatne do głoszonych haseł sprawiedliwej transformacji.*
- 3) *Analizując przepisy Rozporządzenia, nie można pominąć aspektu rygorystycznego podejścia do precyzji rejestrowanych pomiarów metanu. Aktualnie, metanowe zakłady górnicze monitorują emisję metanu szybami*

wentylacyjnymi za pomocą metanometrii automatycznej. Jednakże dostosowanie systemu pomiarowego do wymogów Rozporządzenia wiązać się będzie z potrzebą inwestycji związanych z zakupem odpowiedniego sprzętu. Podkreślić należy, że z tego wymogu nie zwalnia się kopalń niemetanowych lub o znikomej emisji (eksploatujących pokłady zaliczone do I kategorii zagrożenia metanowego), które obecnie nie prowadzą tego typu pomiarów.

- 4) Prezentowane w Rozporządzeniu cele emisyjne i klimatyczne są niezgodne z przyjętym przez Polskę i poddanym notyfikacji w KE programem restrukturyzacji górnictwa, zakładającym stopniowe wygaszanie wydobywania węgla w Polsce do 2049 r. Przyjęcie projektu Rozporządzenia może spowodować pogłębienie się kryzysu społecznego i energetycznego, wskutek konieczności przedwczesnego zamknięcia większości kopalń węgla kamiennego z uwagi na ograniczenie emisji metanu.
- 5) Wprowadzenie przedmiotowego Rozporządzenia niewiele zmienia w bilansie energetycznym Polski w kolejnych latach, powodując jedynie zastąpienie węgla krajowego węglem eksportowanym, który nie będzie objęty restrykcyjnym systemem obostrzeń emisji metanu. Rozporządzenie to w istocie ogranicza konkurencyjność unijnych przedsiębiorców górniczych, gdyż traktowani będą oni gorzej niż ci spoza tego obszaru, których jedynie zachęca się do wdrażania odpowiednich standardów. Należy także podkreślić, że energetyka w takich krajach jak Polska zostanie oparta wyłącznie na nośnikach importowanych, co z oczywistych względów spowoduje poważne obniżenie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Wejście w życie Rozporządzenia w aktualnym brzmieniu, spowoduje zatem dla Polski przyspieszoną redukcję węgla kamiennego nie z krajowego miks energetycznego lecz tylko i wyłącznie ze sfery produkcji. Przyspieszona zostanie likwidacja mocy wydobywczych związana z brakiem możliwości utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstw. Projekt ten nie ma zatem nic wspólnego ze sprawiedliwą transformacją energetyczną oraz społeczną dla obszarów związanych z wydobywaniem węgla. Efektem działania Rozporządzenia będzie prawdopodobnie widoczny efekt szybkiego obniżenia emisji metanu osiągnięty jednak niewspółmiernie wysokimi kosztami społecznymi i pogorszeniem warunków ekonomicznych regionów górniczych, jak również makroekonomicznych Polski. (...)

(akta kontroli str. 224-520; 601-638; 750-764; 771-827; 858-939; 1100)

1.2.3. Współpraca Ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin przy negocjacjach Rozporządzenia metanowego z Radą, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim

Minister Przemysłu wyjaśniła, że: „(...) Ministerstwo (ówczesne MAP) aktywnie współpracowało przy negocjacji treści projektu rozporządzenia PE i Rady w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/924 (...) po opublikowaniu jego treści przez KE(...)”, ale jak dalej wyjaśniła, Ministerstwem wiodącym w zakresie prezentowanego stanowiska RP do projektu rozporządzenia metanowego od 13 maja 2022 r., w wyniku rozstrzygnięcia przez Premiera, sporu kompetencyjnego, był Minister KiŚ. Minister AP w ramach współpracy udzielał propozycji uwag, komentarzy i zmian do kolejnych wersji projektu rozporządzenia metanowego „(...) w formie wkładu do instrukcji negocjacyjnych dla Przedstawiciela RP na posiedzenia grup roboczych Rady UE ds. energii oraz komentarzy do dokumentów proponowanych przez kraje sprawujące ówczesnie prezydencję w Radzie UE. (...)”.

(akta kontroli str. 229-285; 1095; 1098-1099)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, Ministerstwo właściwe do spraw gospodarki złożami kopalin, wyznaczone decyzją Prezesa Rady Ministrów jako resort współuczestniczący w opracowaniu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej do projektu *Rozporządzenia metanowego*, należycie wywiązywało się z nałożonych obowiązków, przygotowując wkłady w zakresie swoich kompetencji. W ramach prac nad stanowiskiem RP, ministerstwo właściwe do spraw gospodarki złożami kopalin prowadziło konsultacje z nadzorowanymi spółkami węglowymi oraz instytutami badawczymi, prosząc je o zgłaszanie uwag i propozycji zmian do kolejnych wersji projektu unijnego *Rozporządzenia metanowego*. Przekazane do MKiŚ, jako organu wiodącego w opracowaniu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej do projektu *Rozporządzenia metanowego*, wkłady uwzględniały techniczne możliwości ograniczenia emisji tego gazu przez krajowe zakłady wydobywcze.

2. Nadzór nad realizacją strategicznych polityk gospodarczych państwa w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu kopalnianego

2.1. Planowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin działań w zakresie gospodarczego wykorzystania metanu w ramach Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce

*Program dla sektora górnictwa węglowego w Polsce*⁴⁰ został przyjęty przez RM 23 stycznia 2018 r. i obejmował okres do 2030 r. Początkowo program prezentował kierunki rozwoju sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce wraz z celami i działaniami niezbędnymi do ich osiągnięcia.

Pogarszająca się sytuacja w sektorze górnictwa węgla kamiennego i niekorzystne perspektywy jego funkcjonowania były przesłanką do powołania w dniu 21 listopada 2019 r. Parlamentarnego Zespołu ds. Energetyki oraz Transformacji Energetycznej i Górniczej w Polsce⁴¹. Przedmiotem jednego z posiedzeń Zespołu (17 października 2022 r.) były perspektywy gospodarczego wykorzystania metanu w kontekście *Rozporządzenia metanowego*. Na posiedzeniu ww. Zespołu m.in. został przedstawiony przez pracowników Akademii Górniczo – Hutniczej w Krakowie referat nt. „Pozyskanie i wykorzystanie energetyczne metanu z kopalń węgla kamiennego szansą ekonomiczną i ekologiczną dla Śląska i Polski”.

Rozporządzeniem RM z dnia 3 września 2020 r. ustanowiony został Pełnomocnik Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego⁴². Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową zapewniało Pełnomocnikowi Ministerstwo AP. Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia do zadań Pełnomocnika należało w szczególności przygotowanie i realizacja koncepcji transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego, inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań wynikających z ww. koncepcji oraz opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w tym projektów aktów prawnych, mających znaczenie dla kształtowania polityki państwa w zakresie energetyki i górnictwa, przygotowywanych przez organy administracji rządowej.

W związku z zachodzącymi w UE procesami transformacji energetycznej, przedstawiciele Rządu RP, Samorządu Województwa Śląskiego, spółek górniczych oraz reprezentatywnych organizacji związkowych podpisali w dniu 28 maja 2021 r.

⁴⁰ Dalej zwany: Programem dla górnictwa.

⁴¹ Dalej zwany: Zespołem ds. Energetyki.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 53.

Umowę Społeczną dotyczącą transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych aspektów transformacji województwa śląskiego. Umowa ta określała zasady stopniowego zamykania i likwidacji sektora wydobywania węgla energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem istotnych dla strony społecznej kwestii zatrudnienia oraz osłon socjalnych dla górników. Postanowienia Umowy społecznej zostały uwzględnione w aktualizacjach *Programu dla górnictwa*.

Celem głównym realizacji *Programu dla górnictwa* miała być sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego.

Jednym z celów szczegółowych *Programu dla górnictwa* było „Zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalni towarzyszących”, do których zaliczany jest metan, i którego warunki wydobywania wraz z kopalnią podstawową określają koncesje wydawane przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Program dla górnictwa oraz jego kolejne trzy aktualizacje⁴³ w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu zakładały:

- działania w kierunku wzrostu zagospodarowania ujętego metanu poprzez: „Wsparcie finansowe oraz techniczno-technologiczne dla istniejących, będących w budowie oraz projektowanych stacji odmetanowania, w tym również projekty energetyki metanowej oraz projekt utworzenia Jastrzębskiego Klastra Energii”⁴⁴;
- działania w kierunku maksymalizacji zagospodarowania metanu przy wykorzystaniu systemu odmetanowania kopalń oraz projektów związanych z utylizacją lub zagospodarowaniem metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń⁴⁵;
- działania w kierunku budowy oraz modernizacji 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 i zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego⁴⁶.

⁴³ Przyjęte przez RM w dniach: 1) 30 września 2019 r.; 2) 11 stycznia 2022 r.; 3) 27 października 2022 r.

⁴⁴ Zgodnie z treścią *Programu dla górnictwa* projekt ten powinien „wspomóc pod względem finansowym oraz techniczno-technologicznym projektowane oraz aktualnie już funkcjonujące systemy ujmowania i odmetanowania kopalnianego metanu. Niezbędna w tym zakresie jest pomoc finansowa ze strony m. in. Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz innych środków pomocowych w obszarze ochrony środowiska (w tym środków z UE). Pozwoli to na maksymalizację ujmowania i zwiększenie stopnia wykorzystania gospodarczego metanu do produkcji energii elektrycznej, ciepła oraz chłodu.” Źródło: Program dla górnictwa przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r. i 30 września 2019 r.

⁴⁵ Zgodnie z treścią *Programu dla górnictwa* w wersji przyjętej przez RM w dniu 11 stycznia 2022 r.: „Poprzez 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. Projekty te powinny wspomóc pod względem finansowym oraz techniczno-technologicznym projektowane oraz aktualnie już funkcjonujące systemy ujmowania i odmetanowania kopalnianego metanu. Niezbędna w tym zakresie jest pomoc finansowa ze strony m.in. Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz innych środków pomocowych w obszarze ochrony środowiska (w tym środków z UE). Pozwoli to na maksymalizację ujmowania i zwiększenie stopnia gospodarczego wykorzystania metanu do produkcji energii elektrycznej i ciepła oraz zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego”.

⁴⁶ Zgodnie z treścią *Programu dla górnictwa* w wersji przyjętej przez RM w dniu 27 października 2022 r. „(...) Projekty te powinny wspomóc pod względem finansowym oraz techniczno-technologicznym projektowane oraz aktualnie już funkcjonujące systemy ujmowania i odmetanowania kopalnianego metanu. Niezbędna w tym zakresie jest pomoc finansowa ze strony m.in. Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz innych środków pomocowych w obszarze ochrony środowiska (w tym środków z UE). Pozwoli to na

Do dwóch aktualizacji *Programu dla górnictwa*, zawierających korekty przyjęte przez RM w dniach: 11 stycznia 2022 r. oraz 27 października 2022 r., wprowadzono zapisy dotyczące realizacji projektów wpisanych do *Umowy społecznej* z 28 maja 2021 r., o charakterze inwestycyjnym, wymienionych w punkcie II Umowy i dotyczących zagospodarowania metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego (VAM). Koszt inwestycji w technologii, opisane jako znane i stosowane na świecie, oszacowano na poziomie 100 mln zł⁴⁷.

Aktualizacje *Programu dla górnictwa* zakładały jego coroczne monitorowanie i ewaluację, za którą odpowiadał Komitet Sterujący do spraw górnictwa⁴⁸ przy Ministrze Energii, powołany i utworzony Zarządzeniem Ministra Energii z dnia 6 kwietnia 2018 r.⁴⁹ Od 13 stycznia 2022 r.⁵⁰, w związku z przekształceniem Ministerstwa Energii⁵¹ w MAP, rozporządzeniem z 12 stycznia 2022 r. Komitet, którego zakończenie działalności przewidziano po wygaśnięciu *Programu dla górnictwa*, w całym okresie swojej działalności, zarówno w strukturach ME jak i później MAP, realizował tożsame zadania, których katalog określili kolejno Minister Energii, a później Aktywów Państwowych. Do zadań Komitetu, określonych w Zarządzeniach Ministrów właściwych do kierowania działem administracji rządowej – gospodarka złożami kopalin, należała: ocena postępu realizacji *Programu dla górnictwa*, sformułowanie precyzyjnych i jednoznacznych wskaźników realizacji celów określonych w *Programie dla górnictwa*, zapewnienie zgodności *Programu dla górnictwa* z dokumentami, do których program się odwołuje, wskazanie zagrożeń dla realizacji procesów transformacji górnictwa i poszczególnych spółek węglowych, a także przedkładanie właściwemu Ministrowi propozycji działań i rekomendacji celem wsparcia *Programu dla górnictwa* oraz jego korektę w przypadku zmian w uwarunkowaniach zewnętrznych w sytuacji wystąpienia zagrożeń.

Zgodnie z treścią ww. zarządzeń, w skład Komitetu wchodziło sześć osób: przewodniczący, dwóch przedstawicieli ME/MAP, jeden przedstawiciel Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w Katowicach⁵² oraz dwóch przedstawicieli strony społecznej. Część dotycząca monitorowania i ewaluacji *Programu dla górnictwa* zakładała, że wsparcie dla Komitetu będą stanowiły Pomocnicze Komitety Sterujące, utworzone w poszczególnych przedsiębiorstwach górniczych.

(akta kontroli str.: 5-35; 1047-1094)

Ustalenia poczynione przez NIK w ramach niniejszej kontroli w spółkach węglowych, tj. w PGG S.A., JSW S.A., PKW S.A. oraz w SRK S.A. wykazały, że powstałe w nich Pomocnicze Komitety Sterujące nie współpracowały z Komitetem, a ich działalność ograniczała się do przygotowania materiałów dla ARP w ramach prowadzonej przez nią sprawozdawczości o realizowanych działaniach w ramach *Programu dla górnictwa* oraz uzyskanych wskaźnikach.

Z informacji przedłożonych przez MP i MAP funkcję Przewodniczącego Komitetu w okresie objętym kontrolą pełnili kolejno:

- Grzegorz Tobiszowski – od 7 kwietnia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.;
- Adam Gawęda – od 15 lipca 2019 r. do 27 marca 2020 r.;

maksymalizację ujmowania i zwiększenie stopnia gospodarczego wykorzystania metanu do produkcji energii elektrycznej i ciepła”.

⁴⁷ Załącznik nr 2 do *Umowy społecznej*. Szacunkowy koszt CAPEX (tj. nakłady na inwestycje przedsiębiorcy w istniejące i nowe środki trwałe w celu utrzymania się lub rozwoju. Nakłady kapitalizowane lub wykazane w bilansie przedsiębiorcy jako inwestycja, a nie na rachunku zysków i strat jako wydatek).

⁴⁸ Dalej zwany: Komitetem.

⁴⁹ Dz. Urz. Min. Energ. poz. 6.

⁵⁰ Dz. Urz. MAP z 2022 r. poz. 1.

⁵¹ Dalej zwane: ME.

⁵² Dalej zwana: ARP.

- Piotr Pyzik – od 2 lutego 2022 r. do 1 marca 2023 r., który równocześnie od 1 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2023 r. pełnił funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego.

Po 1 marca 2023 r., jak wyjaśnił obecny Minister AP, funkcję Przewodniczącego Komitetu pełnił Marek Wesoly, który objął to stanowisko na podstawie Zarządzenia Ministra AP z dnia 1 marca 2023 r.⁵³ w sprawie ustalenia podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Aktywów Państwowych, w którym wskazano, że nowy Pełnomocnik Rządu ds. transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego, będzie także nadzorował zadania w zakresie spraw prowadzonych przez Departament Górnictwa i Hutnictwa MAP.

Z kopii dokumentów przekazanych kontrolującym przez MAP wynika, że imienne powołanie na stanowisko Przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. górnictwa przy MAP otrzymał wyłącznie Piotr Pyzik. Został on wskazany na to stanowisko przez Ministra AP, Jacka Sasina, w dniu 2 lutego 2022 r.⁵⁴

Z przekazanych przez MP i MAP informacji dotyczących działalności ww. Komitetu wynika, że w okresie pomiędzy marcem 2020 r. a styczniem 2022 r. stanowisko to nie było obsadzone. Ówczesny Minister AP Jacek Sasin nie zapewnił ciągłości pełnienia funkcji Przewodniczącego. Wyjaśniając powyższe, były Minister AP, zwrócił uwagę, że: „(...) Po pierwsze, wymagane jest przypomnienie kontekstu i sytuacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2019-2022. Prace nad Programem dla Sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce (...) rozpoczęły się w 2017 r. Program wskazywał kierunki rozwoju sektora górniczego określając cel główny i 10 celów szczegółowych. Ostatecznie dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2018 r. Zmieniające się otoczenie rynkowe zobligowało Rząd do nowelizacji zapisów programu we wrześniu 2019 r. (...)”. Dalej ówczesny Minister AP wyjaśnił, że: „(...) w latach 2020-2022 wystąpił szereg nieprzewidywalnych kryzysów, które miały istotny wpływ nie tylko na sektor górniczy, ale także na cały przemysł elektroenergetyczny. Mam tutaj na myśli pandemię wirusa COVID czy kryzys energetyczny. Niekorzystny wpływ tych zdarzeń oddziaływał na funkcjonowanie branży górniczej czego efektem było pogorszenie wyników finansowych i problemy ze zbytem węgla. W 2020 r. sytuacja w branży była bardzo napięta, dochodziło do akcji protestacyjnych i strajkowych. Ze względu na powagę sytuacji oraz konieczność zapewnienia stabilnych i systematycznych dostaw węgla do elektrowni, ciepłowni i przemysłu, MAP rozpoczęło na Śląsku rozmowy z branżą górnictwem nad nowym modelem dalszego funkcjonowania branży. We wrześniu 2020 r. podpisano porozumienie pomiędzy przedstawicielami Rządu, a Międzyzakładowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym. Porozumienie było podstawą do rozpoczęcia rozmów nad tzw. Umową Społeczną, którą ostatecznie podpisano w maju 2021 r. Z kolei Umowa Społeczna stanowiła podstawę dla MAP do przygotowania systemu pomocy publicznej dla branży górniczej, opracowania wniosku notyfikacyjnego złożonego w KE i zmian w Ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego. Mieliśmy więc do czynienia ze strukturalną zmianą polityki Rządu wobec sektora górnictwa węgla kamiennego.

Jak wynika z powyższego, okoliczności, w których funkcjonowała branża górnicza radykalnie zmieniły się na przestrzeni lat 2017-2022. Okoliczności te spowodowały czasowe wstrzymanie realizacji Programu. MAP w latach 2020-2022 walczyło o przetrwanie branży, zatem realizacja celów przyjętych w Programie nie była możliwa. Co ważne, jeszcze w maju 2021 r. MAP rozważało skierowanie do RM wniosku o zakończenie obowiązywania Programu i wskazanie, że dokumentem

⁵³ Dz.Urz. MAP poz. 6.

⁵⁴ DGA.I.4011.3.2021.

strategicznym dla branży górniczej będzie Umowa Społeczna. Ze względu jednak na istotny społecznie charakter Programu, przyjęto rozwiązanie polegające na jego gruntownej zmianie. Odzwierciedleniem zmian zachodzących w branży była nowelizacja Programu w styczniu 2022 r. Ostatecznie, w dniu 11 stycznia 2022 r. RM wprowadziła zmiany do Programu dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Dotychczasowym celem Programu była budowa rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego. Nowym celem głównym Programu jest sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego. Do najważniejszych zmian w Programie należy ujęcie w nim założeń Nowego Systemu Wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego, co pozwoli na uniknięcie niekontrolowanej upadłości spółek z tego sektora, a to z kolei pozwoli na racjonalną i kontrolowaną transformację. Zmiana Programu objęła również zmiany w punkcie 6 tj. Monitorowanie i ewaluacja programu. Komitet Sterujący przy Ministrze Energii zastąpiono Komitetem Sterującym przy Ministrze Aktywów Państwowych. Ta zmiana umożliwiła wydanie Zarządzenia Ministra AP z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw górnictwa przy Ministrze Aktywów Państwowych, a następnie wskazanie przewodniczącego. Podsumowując: zmiana systemu funkcjonowania branży górniczej, która zaszła w latach 2020-2022, a której podstawą była Umowa Społeczna i system pomocy publicznej, miała dwie kluczowe konsekwencje. Po pierwsze zmieniła cele i kierunki w jakich podążała branża górnicza. Po drugie wpłynęła na treść Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego, a to z kolei wpłynęło na treść Zarządzenia z dnia 12 stycznia 2022 r. Powołanie w 2020 r. przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. górnictwa bazując na niezmiennym Programie i niezmiennym Zarządzeniu w sprawie powołania Komitetu Sterującego, byłoby działaniem niezasadnym. Dopiero dostosowanie Programu i Zarządzenia do nowych realiów branży uzasadniało powołanie w lutym 2022 r. Przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. górnictwa.(...)”.

Począwszy od 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MP, członkowie Komitetu odbyli tylko jedno posiedzenie w dniu 30 października 2019 r., na którym dokonali podsumowania realizacji Programu dla górnictwa w 2018 r. MP wyjaśniła, że na ww. spotkaniu nie omawiano kwestii związanych z metanem kopalnianym.

Jak ustalono w trakcie niniejszej kontroli, w spółkach węglowych powołano Pomocnicze Komitety Sterujące, które miały współpracować z Komitetem Sterującym przy Ministrze Energii i Ministrze Aktywów Państwowych. W praktyce do takiej współpracy nie doszło ze względu na brak inicjatywy ze strony Komitetu Sterującego przy Ministrze Energii i Ministrze Aktywów Państwowych.

(akta kontroli str. 63; 68-69; 959-960; 1224; 2131; 2135-2136; 2138; 2267; 2376-2381)

Minister Przemysłu wyjaśniła, że wg stanu na dzień 31 października 2024 r, kwestia dotycząca realizacji Programu dla górnictwa węgla kamiennego oraz powołania Komitetu sterującego do spraw górnictwa – jako organu doradczego Ministra Przemysłu była przedmiotem analizy merytoryczno-prawnej prowadzonej w Ministerstwie Przemysłu w wyniku której ustalono, że aktualnie, nadal formalnie istnieje Komitet Sterujący do spraw górnictwa przy Ministrze Aktywów Państwowych, powołany zarządzeniem tego organu z dnia 12 stycznia 2022 r. Z uwagi na fakt, iż nie powinny funkcjonować dwa organy pomocnicze przy różnych ministrach o takich samych zadaniach, najpierw musi zostać zniesiony Komitet Sterujący do spraw górnictwa przy Ministrze Aktywów Państwowych a po jego zniesieniu można powołać analogiczny zespół przy Ministrze Przemysłu. Obecnie przygotowywane jest pismo do Ministra Aktywów Państwowych, informujące go o przystąpieniu do aktualizacji

Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce oraz wnoszące o zniesienie Komitetu Sterującego do spraw górnictwa przy Ministrze Aktywów Państwowych.

(akta kontroli str. 2437-2440)

2.2. Monitoring realizacji Programu dla górnictwa przez Ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin w części dotyczącej zwiększenia wykorzystania kopalin towarzyszących

Raporty⁵⁵ z realizacji *Programu dla górnictwa* sporządzała ARP na podstawie umów dotyczących badania statystycznego w górnictwie węgla kamiennego i brunatnego, zawieranych z ministrami reprezentującymi Skarb Państwa: Ministrem Energii w 2019 r. oraz od 2020 r. Ministrem AP. Łączny koszt sporządzenia raportów przez ARP w latach 2019-2022 wyniósł 1 273 450,00 zł⁵⁶.

(akta kontroli str. 960-961; 970-1038; 1055-1056; 1065-1066; 1078-1079; 1093-1094)

Spośród sześciu wskaźników monitorowania realizacji *Programu dla górnictwa*, w części dotyczącej zmniejszenia oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko, dwa wprost dotyczyły emisji metanu i jego gospodarczego wykorzystania. Były to: 1) stopień ujętego metanu i 2) stopień zagospodarowanego metanu. Definicja pierwszego z ww. wskaźników określonych w *Programie dla górnictwa* w okresie objętym kontrolą w 2022 r. (w wersji *Programu dla górnictwa* zawierającej korekty RM przyjęte 30 września 2019 r. i 11 stycznia 2022 r.) uległa zmianie, polegającej na tym, że od 2022 r. przy wyliczaniu stopnia ujętego metanu nie uwzględniano metanu wypuszczonego do atmosfery z powierzchniowych stacji odmetanowania. Zmiana definicji wskaźnika stopnia ujętego metanu⁵⁷ od 2022 r. miała wpływ na prezentowane dane, które wyliczone wg nowej definicji były niższe.

Jak wyjaśniła Minister Przemysłu, „(...) Powodem zmiany definicji wskaźnika było *naprawienie nieprawidłowego sposobu jego wyliczania. Zastrzeżenia w tym zakresie zgłosili specjaliści zajmujący się metanem kopalnianym podczas roboczych prac nad aktualizacją dokumentu. Pierwsza wersja wskaźnika obliczana jako iloraz sumy emisji metanu do atmosfery (w wentylacji) i metanu wypuszczonego do atmosfery z powierzchniowych stacji odmetanowania oraz całkowitej ilości metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla była niepoprawna z uwagi na fakt, że w ten sposób można obliczyć sprawność odmetanowania. Natomiast druga, poprawiona wersja wskaźnika przedstawia 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 (...), co daje pełny obraz stopnia ujęcia metanu.*”

⁵⁵ Noszące nazwę „Informacja o realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce za ... r.”.

⁵⁶ Umowy nr: 79/II/P/15095/4300/19/DGA z 12 września 2019 r. na kwotę 236 000,00 zł;

41/II/P/15095/4300/20/061 z 9 września 2020 r. na kwotę 237 000,00 zł;

89/II/P/15095/4300/21/DGA z 13 grudnia 2021 r. na kwotę 246 000,00 zł; 66/II/P/15095/4300/22/DGA z 19 października 2022 r. na kwotę 264 450,00 zł; 3/II/P/15095/4300/23/DGH z 11 grudnia 2023 r. na kwotę 290 000,00 zł.

⁵⁷ W *Programie dla górnictwa* przyjętym przez RM w 2018 r. stopień ujętego metanu zdefiniowany był jako: „iloraz sumy emisji metanu do atmosfery (w wentylacji) i metanu wypuszczonego do atmosfery z powierzchniowych stacji odmetanowania oraz całkowitej ilości metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla. W *Programie dla górnictwa* przyjętym przez RM w 2022 r., stopień ujętego metanu zdefiniowano, jako: „iloraz całkowitej ilości emisji metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla kamiennego, pomniejszonej o emisję metanu do atmosfery (w wentylacji), w stosunku do całkowitej emisji metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla kamiennego”.

Z danych prezentowanych w Raportach wynika, że w 2019 r. wskaźnik stopnia ujętego metanu⁵⁸ w czynnych zakładach górniczych wyniósł 35,6%, z czego gospodarczo zostało wykorzystane 66,0%, a w Spółce Restrukturyzacji Kopalń S.A. odpowiednio 28,3% i 47,0%. W Raporcie za 2020 r. ww. wskaźniki wyniosły odpowiednio: 36,2% i 65,7% dla czynnych zakładów górniczych i 23,1% i 99,1% dla SRK S.A. W Raporcie z realizacji *Programu dla górnictwa* za 2022 r. wskaźniki stopnia ujętego i zagospodarowanego metanu wynosiły odpowiednio: dla czynnych zakładów górniczych: 37,7% i 71,5% i dla SRK S.A.: 70,0% i 99,0%.

Raport MAP z realizacji *Programu dla górnictwa* za 2021 r. (sporządzony w październiku 2022 r.) nie zawierał informacji o wskaźnikach ujętego i zagospodarowanego metanu, co opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1266; 1283; 1292; 1301; 1404; 1421; 1727-1728; 1740-1741; 1748; 1756)

Ze sporządzanych przez ARP opracowań w ramach „Programu badań statystycznych statystyki publicznej” pn. „Informacja o odmetanowaniu i zagospodarowaniu metanu pochodzącego z kopalń węgla kamiennego w Polsce” wynika, że w latach 2019-2023 całkowita ilość metanu wydzielona w procesie eksploatacji, wykazywała trend spadkowy, który nie dotyczył procentowego udziału w emisji metanu do atmosfery z powietrza wentylacyjnego. W ww. okresie emisja metanu z eksploatacji węgla kamiennego wyniosła łącznie 4 027 489,4 tys. m³ w tym: 2 479 456,6 tys. m³, tj. 61,6% zostało wyemitowane do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym, z tego:

- w 2019 r. – 806 949,7 tys. m³, w tym 506 176,2 tys. m³, tj. 62,7% zostało wyemitowane do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym;
- w 2020 r. – 846 402,1 tys. m³, w tym 534 778,9 tys. m³, tj. 63,2% zostało wyemitowane do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym;
- w 2021 r. – 821 340,9 tys. m³, w tym 481 393,3 tys. m³, tj. 58,6% zostało wyemitowane do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym;
- w 2022 r. – 793 537,2 tys. m³, w tym 483 207,3 tys. m³, tj. 60,9% zostało wyemitowane do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym;
- w 2023 r. – 759 259,5 tys. m³, w tym 473 900,9 tys. m³, tj. 62,4% zostało wyemitowane do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym.

Suma emisji metanu do atmosfery pochodzącego z szybów wentylacyjnych i powiększona o metan wypuszczony do atmosfery ze stacji odmetanowania również wykazywała trend malejący i wyniosła w latach 2019-2023 łącznie 2 972 367,8 tys. m³, co stanowiło 73,8% całkowitej ilości metanu wydzielonego w procesie eksploatacji, w tym 492 911,2 tys. m³ (tj. 16,6 %) stanowił metan wypuszczony do atmosfery ze stacji odmetanowania, z czego: w 2019 r. – 611 393,5 tys. m³ (w tym 105 217,3 tys. m³ metanu wypuszczonego ze stacji odmetanowania, co stanowi 17,2%); w 2020 r. – 641 643,2 tys. m³ (w tym 106 864,3 tys. m³ metanu wypuszczonego ze stacji odmetanowania, co stanowi 16,6%); w 2021 r. – 599 945,0 tys. m³ (w tym 118 551,7 tys. m³ metanu wypuszczonego ze stacji odmetanowania, co stanowi 19,8%); w 2022 r. – 574 048,3 tys. m³ (w tym 90 841,0 tys. m³ metanu wypuszczonego ze stacji odmetanowania, co stanowi 15,8%) i w 2023 r. – 545 337,8 tys. m³ (w tym 71 436,9 tys. m³ metanu wypuszczonego ze stacji odmetanowania, co stanowi 13,1%).

⁵⁸ Ujętego przedeksploatacyjnie i eksploatacyjnie z wyrobisk ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa pracy.

W ujęciu procentowym emisja metanu do atmosfery i wykorzystanego gospodarczo wykazują trendy odwrotne. Oznacza to, że w latach 2019 – 2023 nastąpił spadek ilości metanu wyemitowanego do atmosfery z jednoczesnym wzrostem ilości metanu wykorzystanego gospodarczo. W latach 2019-2020 wykorzystanie gospodarcze metanu wyniosło 24,2%, w 2021 r. – 27,0%, w 2022 r. – 27,7% i w 2023 r. – 28,2%, podczas gdy łączna emisja metanu do atmosfery (pochodząca z wentylacji i wypuszczonego ze stacji odmetanowania) wynosiła odpowiednio: w latach 2019-2020 – 75,8%, w 2021 r. – 73,0%, w 2022 r. – 72,3% i w 2023 r. – 71,8%.

(akta kontroli str. 103-142)

Powyższe dane wskazują, że w latach 2019–2023 spółki górnicze podejmowały działania prowadzące do efektywniejszego wychwytywania i gospodarczego wykorzystania metanu pozyskiwanego w procesie eksploatacji. Jednocześnie udział metanu niewychwytywanego i uwalnianego przez szyby wentylacyjne do atmosfery utrzymywał się na porównywalnym poziomie przez cały okres objęty kontrolą.

Z informacji zawartych w pięciu raportach z realizacji *Programu dla górnictwa*, obejmujących lata 2018–2023 wynika, że spółki wydobywcze, posiadające kopalnie metanowe, systematycznie zwiększały swoje możliwości w zakresie zagospodarowywania ujętego metanu.

Wprowadzenie korekty do *Programu dla górnictwa*, polegającej na uzupełnieniu celu VI o zagadnienie „*Realizacja Zbiorczego Programu w zakresie gospodarczego wykorzystania wód, odpadów i kopalin towarzyszących*”, stało się impulsem dla spółek węglowych do podjęcia działań mających na celu gospodarcze wykorzystanie ujmowanego metanu oraz rezygnację z jego emisji do środowiska.

Z raportu za 2020 r. wynika, że był to rok, w którym spółki węglowe, takie jak TAURON Wydobycie S.A., PGG S.A. i JSW S.A., zwiększyły ilość gospodarczo wykorzystywanego metanu dzięki inwestycjom w systemy jego wychwytywania w procesie eksploatacji oraz rozwój kogeneracji. Wzrost ilości ujmowanego metanu przełożył się na proporcjonalny wzrost produkcji energii elektrycznej i ciepła z metanu, jednocześnie ograniczając jego emisję do środowiska.

Dane za 2021 r. pokazują, że kontynuacja programu gospodarczego wykorzystania metanu w JSW S.A. przyczyniła się do zwiększenia produkcji energii elektrycznej i ciepła z metanu przetwarzanego w układach kogeneracyjnych o 40% w porównaniu do 2020 r., jednocześnie redukując emisję do atmosfery o około 15%, co odpowiada zmniejszeniu emisji o około 99 mln m³. TAURON Wydobycie S.A. również kontynuowała swoją strategię gospodarczego wykorzystania ujmowanego metanu.

W SRK S.A., na dwóch oddziałach – Ruch „Jas-Mos” i KWK „Krupiński” – działały stacje odmetanowania, które nie tylko zapewniały bezpieczeństwo w zakładach górniczych, ale także ograniczały negatywne skutki ekologiczne związane z emisją metanu do atmosfery. Dzięki temu SRK S.A. uzyskała znaczące korzyści ekonomiczne ze sprzedaży ujmowanego metanu do PGNiG Termika Energetyka Przemysłowa S.A.

Ponadto w 2021 r. SRK S.A. zakończyła realizację programu MethEnergy, który koncentrował się na eksperymentalnym odzyskiwaniu i zagospodarowaniu metanu z powietrza wentylacyjnego. W ramach projektu opracowano membranowe urządzenie oddzielające niskostężony metan od powietrza, które, zgodnie z raportem za 2021 r., było w fazie demonstracyjnej i oczekiwało na wdrożenie na skalę przemysłową.

W PGG S.A. wdrożono technologię przedeksploatacyjnego wydobycia metanu z pokładów węgla kamiennego, który został wykorzystany gospodarczo poprzez

wprowadzenie do sieci gazowej jako surowiec energetyczny. Była to kontynuacja współpracy w projekcie dofinansowanym przez Fundusz Badawczy Węgla i Stali (RFCS UE). W 2021 r. PGG S.A. rozwijała również projekty eksperymentalne i pilotażowe dotyczące gospodarczego wykorzystania metanu z powietrza wentylacyjnego (ODMET), kontynuując współpracę nad opracowaniem zaawansowanej strategii odmetanowania z wykorzystaniem technologii podziemnych wierceń kierunkowych.

Z raportu opracowanego za 2022 r. wynika, że gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego prowadziły cztery spółki: PGG S.A., JSW S.A., TAURON Wydobycie S.A. oraz SRK S.A. Jedynym źródłem metanu wykorzystywanego do celów gospodarczych były systemy jego wychwytywania przez stacje odmetanowania.

W PGG S.A., w ramach działania pn. „Gospodarcze wykorzystanie wód, odpadów i kopalin towarzyszących”, Spółka rozwijała inicjatywy mające na celu maksymalizację zagospodarowania metanu, wykorzystując system odmetanowania kopalń poprzez:

- 1) budowę dwóch jednostek kogeneracyjnych o mocy 2 MW_e oraz 2 MW_t każda w KWK RUDA Ruch „Halemba”;
- 2) reaktywację produkcji energii elektrycznej i ciepła w jednostce wytwórczej 2MW_e oraz 2 MW_t w KWK „Sośnica”;
- 3) uruchomienie procedur na budowę kolejnej jednostki wytwórczej o mocy 2 MW_e oraz 2 MW_t – KWK „Sośnica” i dwóch w KWK ROW Ruch „Jankowice”. Dzięki rozwojowi systemów odmetanowania PGG S.A. zgłosiła 7,68 mln m³ nadwyżki metanu/rok do podmiotu zewnętrznego Dalkia Polska Energia S.A. posiadającego umowę zakupu metanu zawartą ze Spółką.

Z treści raportu wynika, że w 2022 r. Spółka, we współpracy z jednostkami naukowo-badawczymi, prowadziła badania nad technologiami, które mogłyby zostać efektywnie i ekonomicznie zastosowane do rejestrowanych na szybach niskich stężeń metanu przy jednoczesnym wysokim przepływie powietrza.

W JSW S.A. maksymalizację zagospodarowania metanu realizowano w ramach trzech programów:

- 1) programu GWM⁵⁹, którego celem jest rozbudowa infrastruktury umożliwiającej wytwarzanie przez JSW S.A. energii elektrycznej przy zastosowaniu spalania nadwyżek metanu pozyskiwanego w procesie odmetanowania;
- 2) programu redukcji emisji metanu zakładającego zwiększenie efektywności odmetanowania do 50% oraz wykorzystywania ujmowanego metanu do wysokości 95%;
- 3) projektu MASTERMINE⁶⁰.

W zakresie zagospodarowania metanu wychwyconego z powietrza wentylacyjnego w kopalniach węgla kamiennego, Spółka w 2022 r. poszukiwała partnera biznesowego, jednocześnie analizując możliwości zabudowy instalacji VAM w swoich

⁵⁹ Gospodarczego wykorzystania metanu.

⁶⁰ Projekt z dofinansowaniem w ramach europejskiego programu MASTERMINE z unijnego funduszu badawczego Horyzont Europa. Realizowany przez JSW S.A. i Główny Instytut Górnictwa PIB. Ma charakter badawczo-wdrożeniowy, a jego celem jest optymalizacja i poprawa efektywności pracy kopalnianego systemu odmetanowania poprzez jego automatyzację i cyfryzację. Efektem ma być skuteczniejsze wychwytywanie metanu uwalnianego podczas eksploatacji co ma poprawić bezpieczeństwo pracy górniczych załóg oraz ograniczyć emisję metanu, ponieważ mniej tego groźnego gazu będzie migrować do atmosfery z powietrzem wentylacyjnym. Budżet projektu - 13 840 490 €; Dofinansowanie – 11 963 526 €; Budżet GIG i JSW S.A. - 1 130 988 €; Dofinansowanie dla GIG i JSW S.A. – 962 309 €. [źródło: <https://www.cmm-energy.eu/pl/projekty/mastermine>].

zakładach. Dodatkowo Spółka starała się o współfinansowanie projektu badawczo-rozwojowego z Funduszu Badawczego Węgla i Stali.

TAURON Wydobycie S.A. kontynuowała działania mające na celu maksymalizację zagospodarowania ujętego metanu przy wykorzystaniu systemu odmetanowania w ZG „Brzeszcze” oraz jego sprzedaż odbiorcom zewnętrznym.

W SRK S.A. gospodarcze wykorzystanie metanu realizowano za pomocą systemu odmetanowania w kopalniach: Ruch „Jas-Mos” i KWK „Krupiński”, w których funkcjonowały stacje odmetanowania. Umożliwiło to nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego, ale także ograniczenie skutków ekologicznych związanych z emisją metanu do atmosfery. Dodatkowo przyniosło korzyści ekonomiczne dzięki produkcji energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji.

W omawianym okresie, tj. w latach 2018-2022, żadna ze spółek węglowych nie prowadziła inwestycji polegających na budowie systemów wychwytu i gospodarczego wykorzystania metanu z powietrza wentylacyjnego. Główną przeszkodą był brak efektywnej i ekonomicznie opłacalnej technologii do zastosowania na szybach wentylacyjnych polskich kopalń, które charakteryzowały się niskim stężeniem metanu pochodzącego z wentylacji.

(akta kontroli str. 1169-1181; 1240-1241; 1373-1376; 1586-1613; 1671-1715)

W okresie objętym kontrolą monitoringiem realizacji *Programu dla górnictwa* oprócz ARP zajmował się również Pełnomocnik Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego, którym zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego mógł być sekretarz stanu albo podsekretarz stanu w MAP. Zgodnie z § 5 ust 1 ww. rozporządzenia Pełnomocnik zobowiązany był przedstawiać Radzie Ministrów roczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Pierwsze sprawozdanie zostało sporządzone za okres od 1 września 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.⁶¹ Zgodnie ze sprawozdaniem Pełnomocnika Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego za okres od 1 stycznia 2023 r. do 11 grudnia 2023 r.⁶² działania związane z gospodarczym wykorzystaniem metanu w poszczególnych spółkach węglowych przedstawiały się następująco:

PGG S.A. - „(...) Zakres inwestycji został zminimalizowany i ograniczony wyłącznie do inwestycji odtworzeniowych, wynikających z dekapitalizacji posiadanych maszyn i urządzeń, zabezpieczenia produkcji na wymaganym poziomie oraz konieczności zabezpieczenia ruchu zakładu górniczego zgodnie z Prawem geologicznym i górniczym, Rozporządzeniem Ministra Energii w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych, Rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych. W związku z powyższym można stwierdzić, iż w obszarze inwestycji zrealizowane nakłady są optymalne i zminimalizowane w kontekście perspektywy zamknięcia jednostek i ich likwidacji. (...) Polska Grupa Górnicza S.A. w 2023 r. kontynuuje rozpoczęte już przedsięwzięcia i działania w obszarze realizacji projektów oraz inwestycji. Do najważniejszych zaliczają się:

- rozwój technologii silników kogeneracyjnych jako jednej z podstawowych oraz efektywnych metod wykorzystania metanu z odmetanowania kopalń (CHP- combined heat and power). Polska Grupa Górnicza S.A. posiada w swoich

⁶¹ Wydłużenie okresu sprawozdawczego związane było z jego zmianą z 12 następujących po sobie miesięcy na cały rok kalendarzowy.

⁶² Sprawozdanie obejmuje okres od 1 stycznia 2023 r. do 11 grudnia 2023 r. przy czym dane ekonomiczno-finansowe obejmują 3 kwartały 2023 r. Skrócenie okresu sprawozdawczego związane jest z zakończeniem pracy obecnej Rady Ministrów z uwagi na koniec kadencji Sejmu RP IX kadencji.

strukturach 8 pracujących silników - kogeneracyjnych o łącznej mocy elektrycznej 14,5 MW_e. Zainstalowane w PGG S.A. układy kogeneracyjne wytworzyły łącznie w 2022 r. 82 003 MWh energii elektrycznej, a za pierwsze półrocze 2023 r. 40 515 MWh;

- zagospodarowanie metanu poprzez sprzedaż do odbiorców zewnętrznych oraz utylizacja we flarach gazowych. Spółka dostarcza metan do 9 zewnętrznych jednostek wytwórczych o łącznej mocy elektrycznej 15,6 MW_e, a w 2025 r. metan ze Spółki zasili łącznie 11 jednostek wytwórczych o sumarycznej mocy elektrycznej 18,6 MW_e; (...).

Polska Grupa Górnicza S.A. w związku z podpisaniem „Umowy Społecznej” w dniu 28 maja 2021 r. powinna prowadzić wyłącznie działalność w zakresie produkcji węgla i likwidacji jednostek produkcyjnych bez podejmowania działalności w innych obszarach, za wyjątkiem tych wymienionych w ww. Umowie. Zakres działalności inwestycyjnej powinien zostać ograniczony tylko i wyłącznie do inwestycji odtworzeniowych zapewniających utrzymanie wydobycia na degresywnym poziomie. (...).

JSW S.A. – „(...) W celu realizacji procesów inwestycyjnych związanych ze wsparciem działalności wydobywczej, wzrostem efektywności oraz zwiększeniem poziomu niezależności energetycznej, podejmowanych jest szereg działań, takich jak: (...) Zadania realizowane w ramach Programu Redukcji Emisji Metanu, w tym rozbudowa układów kogeneracyjnych do produkcji energii elektrycznej opalanych gazem kopalnianym (metanem); (...).

„(...) W JSW S.A. kontynuowano realizację „Strategii środowiskowej GK JSW do 2030 r. z perspektywą 2050 r.” - przyjętego celu strategicznego, redukcji emisji GHG - śladu węglowego organizacji (w zakresach 1 i 2) o 30% do 2030 r. względem 2018 r., (...). Z uwagi na to, że ok. 72% śladu węglowego Grupy JSW stanowi metan, w pierwszej kolejności skupiono się na realizacji projektów w tym obszarze. Realizowany jest obecnie program Redukcji Emisji Metanu (REM). Założenia Programu stanowią zwiększenie ujęcia metanu do 50% do 2025 r., i jego zagospodarowania do 95 proc. Dodatkowo realizowane są działania w zakresie dalszej optymalizacji zużycia energii elektrycznej i poprawy efektywności energetycznej, rozwoju własnych mocy OZE i akwizycji zewnętrznych projektów OZE oraz zwiększenia udziału „zielonej energii” w wolumenie energii kupowanej z rynku. Planuje się również podjęcie inicjatyw innowacyjnych i rozwojowych związanych z redukcją emisji metanu z powietrza wentylacyjnego (VAM). (...).

„(...) W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 11 grudnia 2023 r. w JSW S.A. realizowano szereg nowych projektów w tym, m.in. na rzecz ochrony środowiska, poprawy efektywności energetycznej prowadzonych procesów technologicznych oraz inne z zakresu rozwoju/innowacyjności. W omawianym okresie realizowano m.in. następujące projekty: „(...) Ujęcie metanu z powietrza wentylacyjnego. Podjęto współpracę z firmą Ekoinwentyka Sp. z o.o. w zakresie biodegradacji metanu pozyskiwanego z powietrza wentylacyjnego z wykorzystaniem bioreaktorów; (...).

„(...) W celu realizacji procesów inwestycyjnych związanych ze wsparciem działalności wydobywczej, wzrostem efektywności oraz zwiększeniem poziomu niezależności energetycznej, podejmowanych jest szereg działań, takich jak: (...) Zadania realizowane w ramach Programu Redukcji Emisji Metanu, w tym rozbudowa układów kogeneracyjnych do produkcji energii elektrycznej opalanych gazem kopalnianym (metanem); (...).

„(...) W zakresie ochrony powietrza i ograniczania emisji JSW S.A. podjęła działania zmierzające do osiągnięcia założonego celu redukcji emisji o 30% do 2030 r. Do

czerwca 2023 r. realizowany był program „Gospodarcze Wykorzystanie Metanu” (GWM), mający na celu ograniczenie emisji metanu do atmosfery i jego wykorzystanie do produkcji energii. W ramach tego Programu w pierwszym kwartale 2023 r. zabudowane zostały układy kogeneracyjne o łącznej mocy 18 MW_e w KWK „Budryk”. (...).”

PKW S.A. (dawniej TAURON Wydobywanie S.A.) – „(...) Działania realizowane przez spółkę TAURON Wydobywanie S.A. w okresie 1 stycznia 2023 r. do 11 grudnia 2023 r. są integralnie powiązane z założeniami transformacji energetycznej oraz Programem dla sektora górnictwa węgla kamiennego. TAURON Wydobywanie S.A. prowadzi działalność zgodnie z przyjętym przez Ministra Aktywów Państwowych Programem operacyjnym Kopalni Sobieski-Janina-Brzeszcze, który stanowił element wniosku notyfikacyjnego do Komisji Europejskiej. Zgodnie z Ustawą o restrukturyzacji górnictwa oraz wytycznymi Ministerstwa Aktywów Państwowych Spółka nie prowadzi inwestycji rozwojowych, a jedynie inwestycje odtworzeniowe umożliwiające realizację zadań ujętych w Programie operacyjnym. Ponadto Spółka nie realizuje projektów B+R, które wymagałyby ponoszenia dodatkowych nakładów. (...)”.

(akta kontroli str. 2161-2234; 2385-2429)

2.3. Działania związane z realizacją postanowień Umowy społecznej w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MP, Departament Górnictwa i Hutnictwa odpowiada za realizację zadań wynikających z polityki gospodarczej wobec sektora górnictwa węglowego przyjętej przez RM, a także za uczestnictwo w dialogu społecznym.

Jak wskazano w pkt 1.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, 28 maja 2021 r. zawarto *Umowę Społeczną* pomiędzy Rządem RP a stroną społeczną, dotyczącą transformacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Umowa określała zasady i tempo stopniowej likwidacji górnictwa węgla energetycznego oraz mechanizmy wsparcia transformacji regionu Śląska. Ustalono, że w celu minimalizacji negatywnych skutków społeczno-gospodarczych transformacji sektora oraz wzmocnienia bilansu energetycznego, strony Umowy zobowiązały się do realizacji sześciu inwestycji przemysłowych w okresie przejściowym, do czasu osiągnięcia przez Polskę neutralności klimatycznej. Jedną z tych inwestycji miało być zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego.

W Załączniku nr 2 do *Umowy Społecznej* zapisano, że technologia ta jest znana i stosowana na świecie, a na potrzeby polskiego górnictwa wystarczy jej zaimportowanie i wdrożenie. W pkt II.2 umowy wskazano, że strona rządowa zaproponuje lokalizacje i zapewni warunki do rozpoczęcia tych inwestycji do połowy 2022 r. Realizacja inwestycji zostanie wsparta środkami krajowymi oraz instrumentami finansowymi UE, z poszanowaniem krajowych i unijnych przepisów dotyczących ich wykorzystywania, a także innymi dostępnymi mechanizmami finansowania, takimi jak partnerstwo publiczno-prywatne.

Minister Przemysłu, na pytanie: „(...) Kto i na podstawie jakich danych określił już w 2021 r. możliwość wdrożenia ww. inwestycji w kopalniach węgla kamiennego w Polsce w terminie do końca 2024 r. (...)”, wyjaśniła, że: „(...) Wyboru technologii, które zostały ujęte w *Umowie Społecznej* dokonał Zespół ds. Innowacji Technologicznych i Czystych Technologii Węglowych. Celem Zespołu było przeanalizowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystania węgla kamiennego i przedstawienie rekomendacji dotyczących Czystych Technologii Węglowych. Jedną z analizowanych technologii była technologia wykorzystująca metan kopalniany i zapobiegająca emisji metanu do atmosfery. Dalej Minister

wyjaśniła, że: „(...) jak wskazano w raporcie⁶³ ww. Zespołu (z listopada 2020 r.) na świecie opracowano szereg technologii i urządzeń do utylizacji metanu z powietrza wentylacyjnego oraz, że aktualnie nie ma komercyjnej technologii zagospodarowania metanu zawartego w powietrzu wentylacyjnym, która mogłaby być efektywnie zastosowana w polskich kopalniach węgla kamiennego. (...)”. Dalej Minister wyjaśniła, że: „(...) Treść Umowy Społecznej została wypracowana przez jej sygnatariuszy, którzy ostatecznie uzgodnili jej treść, w tym wskazali możliwość realizacji inwestycji dotyczącej metanu wentylacyjnego na lata 2022/2023-2024. (...)”.
(akta kontroli str. 27; 2273-2274; 2276-2277; 2315-2374)

2.4. Działania legislacyjne Ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin na rzecz gospodarczego wykorzystania metanu

2.4.1. Minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin, na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶⁴ był zobowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

Zgodnie z treścią Umowy Społecznej z maja 2021 r.⁶⁵, Strona Rządowa zobowiązała się do „(...) podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających udzielanie finansowania, o którym mowa w pkt 2⁶⁶, z zastrzeżeniem uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej akceptującej zasady projektowanego Systemu Wsparcia (...)”. Szczegóły Systemu Wsparcia zawarto w Załączniku nr 1 do Umowy Społecznej, zatytułowanym „Założenia dla systemu wsparcia sektora górnictwa węgla kamiennego”. System ten przewidywał wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw górniczych w formie dotacji z budżetu państwa na redukcję zdolności produkcyjnych, nie uwzględniając jednak środków na inwestycje mające na celu ograniczenie wpływu sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko.

W celu realizacji powyższego zobowiązania, ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁶⁷, wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla

⁶³ Pn. „Analiza innowacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystania węgla kamiennego i rekomendacje dotyczące projektów z zakresu Czystych Technologii Węglowych”. Katowice, listopad 2020 r.

⁶⁴ Dz.U z 2024 r. poz. 1370. (art. 11a i 34 ust.1).

⁶⁵ Rozdział I pkt 3 Umowy społecznej.

⁶⁶ Treść pkt 2 Umowy społecznej, brzmi: „System Wsparcia, skierowany do poszczególnych jednostek produkcyjnych, w tym jednostek produkcyjnych spółek nim objętych wskazanych w rozdziale IV Umowy społecznej (...) w ramach uzgodnionego planu zamknięcia, będzie polegał na: a) pokrywaniu kosztów nadzwyczajnych dla jednostek produkcyjnych objętych procesem likwidacji, zarówno przed jak i po zawarciu Umowy społecznej, b) dopłatach do kosztów redukcji zdolności produkcyjnych w ramach uzgodnionego planu zamknięcia Jednostek Produkcyjnych z uwzględnieniem mechanizmów zapewniających skuteczność tego procesu w postaci m.in.: operacyjnych kosztów mierników (Kluczowe Wskaźniki Efektywności – KWE) dla każdej Jednostki Produkcyjnej obowiązujących aż do jej zamknięcia wdrażanych zgodnie z programami operacyjnymi, będącymi podstawą do wyliczenia dopłaty oraz zgodnie z właściwymi regulacjami krajowymi i unijnymi, kontroli i weryfikacji wykorzystania wsparcia, cen węgla opartych o benchmark rynkowy (ARA/parytet importowy) z uzgodnionym korytarzem odchyleń i z przychodami bilansującymi poziom wsparcia, c) do czasu zakończenia wydobywania Jednostki Produkcyjne objęte Umową społeczną będą korzystały z systemu wsparcia w ramach dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych, zgodnie z przyjętymi dla poszczególnych Jednostek Produkcyjnych programami operacyjnymi, d) po zakończeniu wydobywania w poszczególnych Jednostkach Produkcyjnych i rozpoczęcia procesu likwidacji, na bazie wieloletniego programu likwidacji, będą one otrzymywać wsparcie finansowe na koszty nadzwyczajne związane z procesem likwidacji, e) uwzględnieniu kosztów wynagrodzeń pracowników spółek: Polska Grupa Górnicza S.A, TAURON Wydobycie S.A. oraz Wegłokoks Kraj S.A. objętych Systemem Wsparcia wraz z mechanizmem indeksacyjnym ich przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń z poprzedniego roku o: 3,8% w 2022 r., 3,5% w 2023 r., 3,4% w 2024 r., 3,3% w 2025 r.; uzgodniona indeksacja wynagrodzeń jest powiązana ze zmniejszeniem poziomu zatrudnienia w tych spółkach.

⁶⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 241.

kamiennego⁶⁸. W dodanym Rozdziale 2a (art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej) określono zasady i warunki dotyczące dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych w ramach Nowego Systemu Wsparcia, których uruchomienie wymaga wcześniejszej notyfikacji i akceptacji Komisji Europejskiej, z uwagi na charakter wsparcia jako pomocy publicznej. W tym samym Rozdziale 2a, w art. 5f ust. 5, zobowiązano ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalin do wydania rozporządzenia wykonawczego, które będzie określać szczegółowe warunki systemu wsparcia w zakresie dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych.

Powyższe Minister AP zrealizował w dniu 3 lutego 2022 r., wydając rozporządzenie *w sprawie dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych*⁶⁹, dotyczące beneficjentów Nowego Systemu Wsparcia, tj. PGG S.A., PKW S.A. (wówczas TAURON Wydobycie S.A.) oraz spółki Węglukoks Kraj S.A. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia do kosztów kwalifikowanych nie zaliczono nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez beneficjentów Nowego Systemu Wsparcia na rozwój jednostek produkcyjnych.

(akta kontroli str. 7-8; 17-26)

Zdaniem NIK, taki stan rzeczy uniemożliwi beneficjentom Nowego Systemu Wsparcia inwestowanie w technologie ograniczające emisję metanu z szybów wentylacyjnych. W rezultacie doprowadzi to do konieczności uiszczania kar finansowych przewidzianych w *Rozporządzeniu metanowym*, które ostatecznie będą pokrywane z budżetu państwa w ramach dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych.

Minister Przemysłu, na pytanie, czy aktualnie w MP analizowane są możliwości podjęcia działań legislacyjnych, które umożliwią spółkom węglowym inwestowanie w technologie ograniczające emisję metanu z szybów wentylacyjnych (VAM), a jeżeli takich działań nie podjęto, to dlaczego, wyjaśniła, że w MP nie są aktualnie „(...) prowadzone analizy możliwości podjęcia działań legislacyjnych, które umożliwią spółkom węglowym inwestowanie w technologie ograniczające emisję metanu z szybów wentylacyjnych (...)”. Dalej Minister wyjaśniła, że przygotowana rozbudowana koncepcja Programu systemu zachęt do redukcji metanu, w tym wykorzystania technologii VAM, przekazana została wraz z tłumaczeniem do MKiŚ na początku października 2023 r., a następnie za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE do zaangażowanych Dyrekcji Generalnych UE i ostatecznie KE zarejestrowała sprawę pod numerem SA.108859.

(akta kontroli str. 1102-1105; 2382-2384)

W zakresie innych działań legislacyjnych związanych z gospodarczym wykorzystaniem metanu, w oparciu o kopie dokumentów przekazanych na potrzeby niniejszej kontroli, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, MAP dwukrotnie było adresatem propozycji zmian legislacyjnych zgłoszonych przez SRK. S.A i JSW S.A. Zaproponowane przez ww. spółki zmiany w ustawach regulujących funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego na poziomie krajowym i unijnym dotyczyły zwolnienia podmiotów górniczych z obowiązku uzyskania koncesji na gospodarcze wykorzystanie metanu ze zlikwidowanych zakładów górniczych a także wprowadzenia zmian w handlu emisjami dla podmiotów wykorzystujących silniki zasilane metanem o mocy powyżej 20 MW.

2.4.2. W okresie objętym kontrolą Minister AP otrzymał pismo od SRK S.A. z dnia 30 stycznia 2020 r., w którym spółka zaproponowała zmiany w ustawach: *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego* oraz w *Prawie geologicznym i górnictwym*. Proponowane regulacje dotyczyły wprowadzenia możliwości

⁶⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1383.

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1128.

bezkoncesyjnego zagospodarowania metanu zgromadzonego w zlikwidowanych zakładach górniczych, po zakończeniu procesu ich likwidacji. Zmiany te miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa zlikwidowanych zakładów górniczych oraz efektywniejsze wykorzystanie zasobów metanu.

Analogiczne regulacje obecnie dotyczą zakładów górniczych będących w procesie likwidacji i przyczyniają się do gospodarczego wykorzystania metanu. Podstawą prawną tych działań jest art. 8f ust. 1 i 2 ustawy o *funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*, który umożliwia SRK S.A., w trakcie likwidacji zakładu, bezkoncesyjne wydobywanie metanu w celu ochrony środowiska lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego.

Z treści korespondencji wynika, że pismu zaadresowanemu przez SRK S.A. do Sekretarza stanu w MAP, bieg nadano w dniu 3 lutego 2020 r., przekazując je do realizacji do Departamentu Górnictwa w MAP. 25 marca 2020 r. Dyrektor Departamentu Górnictwa zwrócił się do Prezesa SRK S.A. o „(...) *przedstawienie propozycji (...) zmian wraz z ich uzasadnieniem (...)*”, co spółka uczyniła w piśmie datowanym na 1 kwietnia 2020 r.⁷⁰, przekazując propozycję zmian w obowiązującym prawie, których treść była tożsama z wnioskiem złożonym 30 stycznia 2020 r., tzn. była dokładnym odwzorowaniem treści z pisma już przekazanego przez SRK w dniu 25 marca 2020 r.

11 maja 2020 r. Minister AP do pisma⁷¹ zaadresowanego do Ministra Środowiska dołączył korespondencję SRK S.A. z 30 stycznia, 25 marca i 1 kwietnia 2020 r., z adnotacją, że „(...) *przedstawiona propozycja zmiany przepisów dotyczy również ustawy Prawo geologiczne i górnicze znajdującej się we właściwościach Ministra Środowiska (...)*” i prosząc równocześnie o dokonanie przez Ministerstwo Środowiska analizy dopuszczalności wprowadzenia zaproponowanych przez SRK S.A. zmian i przekazanie do MAP informacji zwrotnej w tym przedmiocie do 25 maja 2020 r.

17 grudnia 2021 r. Dyrektor Departamentu Górnictwa MAP ponownie zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zaproponowanych w 2020 r. przez SRK S.A. zmian w obowiązującym prawie. Adresatem pisma DGA.I.070.23.2020 był Dyrektor Departamentu Geologii w MKiŚ.

W dniu 21 stycznia 2022 r. Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych odpisał⁷² Dyrektorowi Departamentu Górnictwa w MAP, że „(...) *uprzejmie dziękuję za przekazane propozycje zmian (...). Niemniej jednak 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 zostaną natomiast szczegółowo przeanalizowane w toku prac nad kolejną zmianą ustawy (...)*”.

(akta kontroli str. 539-542; 1941-1955)

NIK zauważa, że od momentu wpływu wniosku SRK S.A. do dnia, kiedy Dyrektor Departamentu Górnictwa MAP otrzymał informację o braku możliwości uwzględnienia proponowanych zmian minęło 722 dni. W tym czasie w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* ustawodawca wprowadził pięć zmian, w:

- art. 43, która weszła w życie 4 września 2020 r. i której procedowanie, liczone w dniach od momentu wpływu wniosku do Sejmu do dnia podpisania zmiany przez Prezydenta RP trwało łącznie 152 dni;

⁷⁰ SRK/TL/073-34/20.

⁷¹ DGA.I.070.23.2020.

⁷² DGK-WKS.70.26.2021.RM.

- art. 98, która weszła w życie 18 lutego 2021 r. i której procedowanie, liczone w dniach od momentu wpływu wniosku do Sejmu do dnia podpisania zmiany przez Prezydenta RP trwało łącznie 49 dni;
- art. 15, która weszła w życie 13 maja 2021 r. i której procedowanie, liczone w dniach od momentu wpływu wniosku do Sejmu do dnia podpisania zmiany przez Prezydenta RP trwało łącznie 60 dni;
- art. 121, która weszła w życie 5 października 2021 r. i której procedowanie, liczone w dniach od momentu wpływu wniosku do Sejmu do dnia podpisania zmiany przez Prezydenta RP trwało łącznie 295 dni;
- art. 10, która weszła w życie 24 grudnia 2021 r. i której procedowanie, liczone w dniach od momentu wpływu wniosku do Sejmu do dnia podpisania zmiany przez Prezydenta RP trwało łącznie 60 dni.

2.4.3. W październiku 2020 r. KE przyjęła dokument inicjujący prace nad *Rozporządzeniem metanowym* pn. *Strategia UE na rzecz ograniczenia emisji metanu*⁷³. Stanowisko polskiego rządu do ww. Strategii przedstawił ówczesny Minister Klimatu Michał Kurtyka w dniu 24 września 2020 r. podczas wideokonferencji z Komisarzem UE ds. Energii. Zaprezentowane stanowisko przygotował Departament Górnictwa MAP. Jednym z postulatów stanowiska MAP było zwolnienie/wyłączenie źródeł energetycznych, wykorzystujących metan ujęty podczas eksploatacji węgla kamiennego⁷⁴ z Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS). Pojawienie się ww. postulatu o konieczności dokonania zmian w obowiązującym w Polsce od czerwca 2015 r. prawie⁷⁵, które stanowiło barierę w gospodarczym wykorzystaniu metanu zgłosiła JSW S.A. W piśmie datowanym na 22 września 2020 r., Spółka wskazała na bariery w rozwoju gospodarczego wykorzystania metanu i zasugerowała podjęcie działań na rzecz zastosowania dla silników metanowych wyłączeń z handlu emisjami, analogicznych do tych, jakie zastosowano dla instalacji spalających odpady niebezpieczne i komunalne.

Ustalenia poczynione przez NIK w ramach niniejszej kontroli w PGG S.A., JSW S.A. potwierdziły, iż barierą w rozwoju gospodarczego wykorzystania metanu jest objęcie systemem EU ETS instalacji spalającej metan kopalniany o mocy powyżej 20 MW.

Minister AP wyjaśnił, że: „(...) na podstawie przekazanej korespondencji należy uznać, że docelowym adresatem postulatu, o wyłączeniu instalacji spalania metanu kopalnianego dla instalacji o mocy powyżej 20 MW, było Ministerstwo Klimatu. (...)”, zaznaczając jednocześnie, że przedmiotem są objęte sprawy, które były realizowane pod nadzorem poprzedniego kierownictwa MAP.

Zastępca Prezesa Zarządu ds. Technicznych i Operacyjnych oraz Dyrektor Biura Odmetanowania i Gospodarki Metanem JSW S.A. wyjaśnili, że ww. kwestie wyłączenia silników wykorzystujących metan z obowiązku handlu emisjami gazów cieplarnianych podejmowano kilkakrotnie:

- 23 lutego 2021 r. – podczas spotkania EURACOAL (podgrupa ds. metanu);

⁷³ COM(2020) 663 final.

⁷⁴ W postulatach/propozycjach dotyczących „Strategii na rzecz metanu” nr 4 i 5 zwrócono uwagę, że: „4. Zgodnie z dostępnym projektem „Strategii metanowej” KE, przepisy nie przewidują zachęt do wykorzystania metanu do produkcji źródeł energii, a zakładają nakładanie kar na emitentów. 5. 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”.

⁷⁵ Ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2023 r. poz. 589, ze zm.) wdrożono dyrektywę 2003/87/WEPE i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25 października 2003 r. str. 32, ze zm.).

- 15 marca 2021 r. – podczas Workshop'u zorganizowanego przez KE;
- w kwietniu 2021 r. – podczas konsultacji społecznych dotyczących redukcji emisji metanu – *Consultation on legislation to measure and mitigate methane emissions in the Energy sector*;
- 26 listopada 2021 r. – na spotkaniu on-line z Barbarą Głowacką, wchodzącą w skład gabinetu Komisarz UE ds. Energii Kadri Simson;
- 7 czerwca 2022 r. – na spotkaniu technicznym ws. regulacji metanowych w Brukseli – Florence School of Regulation;
- 14 marca 2023 r. – podczas spotkania w MAP.

Jak dalej wyjaśnili ww. przedstawiciele JSW S.A. – żadne z wymienionych Ministerstw nie przesłało Spółce informacji o postępie lub efektach prac nad zmianą obowiązującego prawa dotyczącego handlu emisjami gazów cieplarnianych.

(akta kontroli str. 2060-2066; 2236-2261)

Na pytanie: „(...) Czy w latach 2019–2024 Ministrowie właściwi do spraw gospodarki złożami kopalin, w zakresie swojej właściwości, podejmowali, a jeśli tak to, kiedy i jakie działania legislacyjne związane z gospodarczym wykorzystaniem metanu, a zwłaszcza w odniesieniu do wykorzystywania przez przedsiębiorców górniczych w procesie spalania metanu silników o mocy przekraczającej 20 MW”, Minister Przemysłu wyjaśniła, że: „(...) system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) ma na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (przede wszystkim dwutlenku węgla), których pochodzenie związane jest z przemysłem. (...) Z uczestnictwem w unijnym systemie handlu uprawnieniami wiąże się szereg praw i obowiązków, m.in. spalanie paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW oraz stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. (...) Wszelkie działania legislacyjne państwa członkowskiego UE, które stałyby w sprzeczności z unijnym prawem powszechnie obowiązującym, naraziłyby Rzeczpospolitą na skierowanie przez Komisję Europejską sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednocześnie Ministerstwo Przemysłu nie może negować zasady swobody działalności gospodarczej w Polsce i zakazać stosowania urządzeń emitujących szkodliwe gazy cieplarniane ponieważ intencją (...) Dyrektyw jest skuteczna redukcja emisji gazów cieplarnianych na szeroką skalę, a tym samym działanie odstraszające. (...) instalacja urządzeń wyszczególnionych w (...) Dyrektywie zależy od przedsiębiorcy, tak samo jak sposób wydobywania kopalin, na którą przedsiębiorca uzyskał (...) koncesję. (...)”. Dalej Minister wyjaśniła, że: „(...) Aktualnie największym ułatwieniem regulowanym prawnie jest ustalenie stawki opłaty eksploatacyjnej dla metanu na poziomie 0 zł (informacja na podstawie obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie stawek opłat na rok 2024 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego – aktualny akt). Ten zabieg ma właśnie zachęcić do podejmowania działań zmierzających do wykorzystania metanu.(...)”.

(akta kontroli str. 1806-1807; 1818-1819)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Raport z realizacji Programu dla górnictwa za 2021 r. (sporządzony w październiku 2022 r. przez MAP) nie zawierał prezentacji poziomu realizacji wskaźników, w tym dotyczących stopnia ujętego i zagospodarowanego metanu, co jak wyjaśniła Minister Przemysłu: „(...) Było spowodowane pracami nad zmianą Programu wynikającą z podpisania umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego”. (...)”.

(akta kontroli str. 1532-1615; 2262-2266)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela uzasadnienia przedstawionego przez Minister Przemysłu o braku wskaźników dotyczących stopnia ujęcia i zagospodarowania metanu w Raporcie z realizacji *Programu dla górnictwa* za 2021 r. Raport z realizacji *Programu dla górnictwa* oraz sam *Program dla górnictwa* to dwa niezależne dokumenty. W związku z tym, konieczność uzupełnienia treści *Programu dla górnictwa* wynikająca z zawarcia *Umowy społecznej* nie powinna wpływać na treści i dane przedstawione w raporcie z jego realizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Ministrowie właściwi do spraw gospodarki złożami kopalin, w ramach swoich ustawowych kompetencji, nierzetelnie wykonali powierzone im zadania dotyczące realizacji i koordynacji polityk gospodarczych państwa, w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu. Ustalone w *Programie dla górnictwa* cele w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu emitowanego przez systemy wentylacyjne kopalń nie zostały zrealizowane. Pomimo sygnałów o istniejących barierach prawnych uniemożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu, Ministrowie nie podejmowali skutecznych działań legislacyjnych mających na celu ich usunięcie.

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

3.1 Formy inicjowania i wdrażania przez Ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin instrumentów wsparcia rozwoju technologii wykorzystujących metan kopalniany

Opis stanu faktycznego

Działania legislacyjne dotyczące inwestycji w ograniczanie emisji metanu podejmowały Departamenty: Górnictwa i Hutnictwa ówczesnego MAP (aktualnie MP) wraz z Departamentem Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ. Minister Przemysłu wyjaśniła, że w 2023 r. ww. Departamenty „(...) zapoczątkowały rozmowy z KE w sprawie programu wsparcia dla kopalń węgla kamiennego przeznaczonego na inwestycje związane z redukcją metanu. (...) zdecydowano, że najlepszą formą wsparcia będzie udzielenie pomocy publicznej na przeprowadzenie stosowanych inwestycji pn. „Program systemu zachęt do redukcji emisji metanu⁷⁶”, którego założeniem będzie pomoc państwa w sfinansowaniu inwestycji w technologii redukcji metanu. Celem głównym Programu zachęt, jak dalej wyjaśniła Minister, jest ograniczenie emisji metanu do atmosfery o 30% do 2035 r. w porównaniu do 2022 r., a finansowa pomoc państwa dla przedsiębiorców górniczych w technologii redukcji metanu „(...) jest niezbędna ze względu na brak technologii na rynku europejskim, a także plan wykorzystania technologii VAM oraz aktualną sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw górniczych. (...) Aby otrzymać dotację, przedsiębiorstwa oraz pozostałe jednostki będą musiały zgłosić projekty, które przyczynią się do redukcji emisji metanu lub rozwoju technologii związanej z ich redukcją, a także udowodnić potencjał redukcji emisji, technologiczną wykonalność oraz zgodność z przepisami ochrony środowiska. Na chwilę obecną, jak wyjaśniła Minister Przemysłu, założenia Programu zachęt „(...) spotkały się ze wstępną aprobatą KE, która jednocześnie poprosiła stronę polską o przekazanie bardziej szczegółowych informacji, dotyczących konkretnych technologii, które mają być objęte wsparciem, proponowanego harmonogramu działań i kosztów rozbitych na lata, źródeł finansowania, potencjalnych beneficjentów i planowanych do osiągnięcia poziomów redukcji metanu. (...) KE zarejestrowała sprawę (...), a Departament Górnictwa i Hutnictwa MP jest w trakcie finalizowania przedłożenia całości wniosku. (...)”.

⁷⁶ Dalej zwany: Programem zachęt.

(akta kontroli str. 64-65; 639-654)

W okresie objętym kontrolą za przygotowanie i realizację *Programu dla górnictwa* odpowiadały dwa ministerstwa: Energii a następnie MAP. Oba wyżej wymienione miały wiedzę, że polskie kopalnie węgla kamiennego realizując założenia celu szczegółowego *Programu dla górnictwa*, polegającego na zmniejszeniu oddziaływania sektora górnictwa na środowisko, mogą na zasadach ogólnych, zgodnie z przepisami UE korzystać ze środków pomocowych. Zidentyfikowaną barierą, stojącą na przeszkodzie do szerszego wykorzystania środków unijnych przez sektor wydobywczy, były wprowadzone do programów tzw. tematyczne wyłączenia. By ułatwić spółkom węglowym dostęp do środków finansowych ulokowanych w UE, strona rządowa, którą reprezentowały kolejno ministerstwa Energii i następnie AP, zobowiązały się do przeprowadzenia analizy „(...) poszczególnych programów pomocowych w celu wskazania barier formalnych”, a następnie do przedstawienia propozycji ich usunięcia, zapisując te działania w *Programie dla górnictwa* (począwszy od 2018 r.).

Minister Przemysłu wyjaśniła, że: „(...) w czasie obowiązywania *Programu dla górnictwa*, nie przeprowadzano działań zmierzających do eliminacji barier formalnych w programach pomocowych z zakresu innowacyjności, ochrony środowiska oraz szkolenia pracowników górnictwa. Należy jednak mieć na uwadze, że w *Programie* co do zasady nie określano terminów wykonywania poszczególnych działań. (...)”.

(akta kontroli str. 1050-1051; 1060-1061; 1070; 1083; 2273-2277)

W lutym 2022 r. Pełnomocnik Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego, skierował na ręce Ambasadora Japonii w Polsce pismo⁷⁷ z wykazem technologii zaplanowanych do realizacji w ramach *Umowy Społecznej*, z prośbą o informację „(...) czy Japonia posiada takie technologie i czy byłaby zainteresowana inwestycjami w ich zakresie w Polsce” i prośbą o opinię „(...) w zakresie możliwości finansowania ww. inwestycji przez stronę japońską. (...)”. W odpowiedzi na pismo, 2 września 2022 r., Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu Japonii podziękowało za propozycje otrzymane od MAP, jednak, jak wyjaśniono w odpowiedzi, japoński rząd po przekazaniu informacji o obszarach zainteresowania Polski japońskim przedsiębiorcom „(...) do chwili obecnej nie otrzymał żadnego odzewu.”

(akta kontroli str. 1108-112)

Jak wyjaśniła Minister Przemysłu, Instrumentem wspierającym spółki węglowe w rozwoju technologii wykorzystujących metan kopalniany, którego wdrożenia podjął się w 2023 r. Minister AP we współpracy z MKiŚ ma być rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie *szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na działania związane z redukcją emisji metanu w sektorze węglowym, służące ochronie środowiska*, którego projekt, datowany na 25 marca 2024 r. przekazano w celu jego notyfikacji przez UE.

(akta kontroli str. 64-65; 639-654; 1818-1819; 1834; 1847-1905)

Wyżej wymienione działania mają na celu ułatwić przedsiębiorstwom sektora węgla kamiennego dostęp do środków na inwestowanie w technologie na rzecz ograniczania emisji metanu, w tym z powietrza wentylacyjnego.

⁷⁷ DGA.I.4010.3.2022 z 11 lutego 2022 r.

3.2 Przygotowanie i wykorzystanie przez Ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin koncepcji instrumentów finansowych, przeznaczonych na realizację nowych technologii gospodarczego wykorzystania metanu, w ramach istniejących lub planowanych do wdrożenia instrumentów finansowanych ze źródeł zewnętrznych i krajowych

Zawierając w dniu 28 maja 2021 r. *Umowę społeczną*, strona rządowa zadeklarowała celowość wykorzystania środków finansowych istniejących instrumentów i innych instytucji/podmiotów mogących prowadzić działalność na rzecz transformacji klimatycznej, energetycznej i odbudowy gospodarczej.

(akta kontroli str. 8-9)

W celu realizacji ww. zobowiązania MAP:

- w dniu 13 stycznia 2023 r., na mocy ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o *Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółce Akcyjnej*⁷⁸ powołał Fundusz w formie spółki akcyjnej, którego celem było wspieranie procesu transformacji województwa oraz podmiotów na rzecz „(...) przeciwdziałania negatywnym skutkom wygaszania działalności gospodarczej, w tym działalności wydobywczej węgla kamiennego, występujących na terytorium województwa śląskiego lub poza jego terytorium”. Spółkę powołano do realizacji misji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁷⁹. Zgodnie z przepisami ustawy o Funduszu, spółkę dokapitalizowano ze środków Skarbu Państwa kwotą 500 000 000,00 zł (poprzez podwyższenie kapitału zakładowego) na realizację inwestycji kapitałowych w wybrane projekty inwestycyjne, w tym jeden dotyczący rozwoju energetyki w oparciu o metan kopalniany pn. „Budowa układu wysokosprawnej kogeneracji o mocy 9,5 MW_e w Bytomiu”.

(akta kontroli str. 9-11; 206-223)

- w dniu 18 maja 2023 r. Skarb Państwa reprezentowany przez MAP⁸⁰ zawarł Porozumienie z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie⁸¹, na okres do 2025 r. z możliwością przedłużenia, którego przedmiotem było ustalenie zasad współpracy ww. stron przy dofinansowaniu, ze środków NFOŚiGW badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez instytuty badawcze nadzorowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin, związanych z potrzebami górnictwa służącymi ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko, wynikającego z wydobywania kopalin i likwidacji zakładów górniczych. W efekcie zawarcia ww. porozumienia złożonych zostało, przez podmioty do tego uprawnione, łącznie 18 wniosków⁸² o dofinansowanie inwestycji, w tym trzech dotyczących ograniczania emisji

⁷⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1386. Wg danych zawartych w sprawozdaniu niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego Funduszu wynika, że 2023 r. jego działalności zamknął się stratą netto w wysokości 424 183,66 zł. z wyjaśnień Prezesa Funduszu, złożonych w dniu 30 lipca 2024 r. wynika, że nie opracował on projektu Strategii Transformacji Śląska, o którym mowa w art. 3 ustawy powołującej Fundusz. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Funduszu, „(...) termin jej przyjęcia jeszcze nie upłynął. Zgodnie z art. 26 Ustawy, dokument Strategii Transformacji Województwa Śląskiego (dalej Strategia), o którym mowa w art. 3 Ustawy powinien zostać przyjęty w terminie 9 miesięcy od dnia rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółki Akcyjnej w Krajowym Rejestrze Sądowym”, co miało miejsce w dniu 24 listopada 2023 r. Dalej zwany: Funduszem.

⁷⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

⁸⁰ Umowę w imieniu Ministra Aktywów Państwowych podpisał Marek Wesoly sekretarz stanu i Pełnomocnik Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego w MAP.

⁸¹ Dalej zwany: NFOŚiGW.

⁸² Dane przekazane przez NFOŚiGW w Warszawie wg stanu na dzień 26 lipca 2024 r.

metanu⁸³. Koszt całkowity inwestycji zgłoszonych do dofinansowania wynosił 8 264 286,00 zł, a kwota dofinansowania z NFOŚiGW, która nie może przekroczyć 70% wartości inwestycji wynosiła 5 763 996,00 zł. Z informacji przekazanych przez NFOŚiGW wynika, że wg stanu na dzień 26 lipca 2024 r., zawarto jedną umowę⁸⁴ na dofinansowanie przedsięwzięcia realizowanego przez Instytut Technologii Paliw i Energii pn. „Foto-katalityczna konwersja gazów cieplarnianych (metanu) emitowanych do atmosfery podczas eksploatacji złóż węgla kamiennego w formie VAM”, którego całkowity koszt realizacji wyniesie 3 171 429,00 zł, w tym dofinansowania z tytułu zawartej umowy 2 220 000,00 zł (tj. 70%).

(akta kontroli str. 64; 143-146; 148-205)

3.3. Forma uzgodnienia pomiędzy Ministrami Aktywów Państwowych oraz Przemysłu zakresu odpowiedzialności za realizację postanowień Umowy społecznej w części dotyczącej gospodarczego wykorzystania metanu

Stronę rządową zawierającą w maju 2021 r. *Umowę społeczną* reprezentowali: Minister MAP, Pełnomocnik Rządu ds. transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego w randze Sekretarza Stanu w MAP; Sekretarz Stanu – Szef Gabinetu Politycznego Prezesa RM; Główny Geolog Kraju i Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej w randze Podsekretarza Stanu w MKiŚ. W części II *Umowy społecznej* dotyczącej minimalizowania negatywnych skutków społeczno-gospodarczych transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wzmocnienia bilansu systemu energetycznego, strony umowy postanowiły przygotować i wykonać osiem inwestycji, literalnie wymienionych w podpunktach od a do h⁸⁵. W Części II Umowy strona rządowa zobowiązała się do przedłożenia propozycji lokalizacji oraz zapewnienia warunków do rozpoczęcia wymienionych inwestycji, do połowy 2022 r. Na realizację, istotnej dla niniejszej kontroli, inwestycji z zakresu gospodarczego wykorzystania metanu pn. zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego (wymienioną w ppkt h Umowy), zgodnie z treścią załącznika nr 2 do Umowy⁸⁶, zaplanowano kwotę 100 mln zł.

(akta kontroli str. 5-35)

15 czerwca 2021 r. Minister AP, skierował pismo⁸⁷ do Ministra KiŚ z prośbą o „(...) *rozpoczęcie prac mających na celu realizację poniższych postanowień Umowy (...)*” przy czym wskazał listę siedmiu, z ośmiu wymienionych w Umowie inwestycji,

⁸³ W dniu 21 lipca 2023 r. do NFOŚiGW wpłynął wniosek Instytutu Technologii Paliw i Energii na realizację przedsięwzięcia pn. „Foto-katalityczna konwersja gazów cieplarnianych (metanu) emitowanych do atmosfery podczas eksploatacji złóż węgla kamiennego w formie VAM” o całkowitym koszcie realizacji w wysokości 3 171 429,00 zł i kwocie dofinansowania na poziomie 2 220 000,00 zł (tj. 70%). W dniach 6 września i 8 listopada 2023 r. do NFOŚiGW wpłynęły dwa wnioski złożone przez Główny Instytut Górnictwa Państwowy Instytut Badawczy na realizację, odpowiednio, przedsięwzięć pn. „Metodyka określania stref niekontrolowanej emisji metanu i jej ograniczenia na terenach pogórnich” i „Zasady likwidacji kopalń węgla kamiennego w aspekcie ograniczenia emisji metanu do atmosfery”, których koszt całkowity oszacowano na 1 420 000,00 zł i 3 672 857,00 zł, a kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła: 993 999,00 zł i 2 549 997,00 zł.

⁸⁴ 23 lipca 2024 r. nr 137/2024/D.

⁸⁵ a) budowa instalacji do zgazowywania węgla w technologii IGCC z członem do wychwytu dwutlenku węgla; b) budowa infrastruktury do transportu wychwyconego dwutlenku węgla do podziemnego magazynu; c) budowa, dostosowanie podziemnych magazynów do składowania wychwyconego dwutlenku węgla; d) budowa instalacji do produkcji niskoemisyjnego paliwa węglowego, którego wykorzystanie będzie dozwolone w gospodarstwach domowych do 2045 r.; e) budowa instalacji do zgazowywania węgla do metanolu; f) budowa instalacji do wytwarzania (wychwytywania) wodoru z gazu koksowniczego; g) budowa instalacji do zgazowywania węgla do syntezowego gazu ziemnego (SNG) z członem do wychwytu dwutlenku węgla; h) zagospodarowanie metanu z powietrza wentylacyjnego z kopalni węgla kamiennego.

⁸⁶ Pn. Tabela czystych technologii wykorzystania węgla kamiennego (WK), ujętych w projekcie Umowy Społecznej (US) dotyczącej transformacji sektora WK (węgla kamiennego).

⁸⁷ DGA.I.4000.2.2021.

pomijając opisaną w punkcie h), a dotyczącą zagospodarowania metanu z powietrza wentylacyjnego. W dniu 30 lipca 2021 r., powołując się na polecenie Ministra AP, pismem do Ministra KiŚ, zwrócił się Podsekretarz Stanu w MAP, wnosząc o podjęcie działań zmierzających do realizacji postanowień Umowy.

W dniu 2 lutego 2022 r. tematem posiedzenia Komitetu Ekonomicznego RM była realizacja *Umowy społecznej*. W wyniku poczynionych na nim ustaleń przyjęto, że Minister KiŚ zaangażowany będzie w cztery z ośmiu inwestycji, wymienionych w Umowie w podpunktach od a) do d), a „Wykonanie projektów w zakresie pozostałych czterech wymienionych w Umowie Społecznej technologii, wymienionych w podpunktach od e) do h) rozdziału II, znajduje się poza kompetencjami MKiŚ. Ich realizacja leży po stronie spółek Skarbu Państwa, nadzorowanych przez Ministerstwo Aktywów Państwowych”. Informację o ww. treści przedłożył Ministrowi AP, Główny Geolog Kraju i Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa w piśmie z 14 lutego 2022 r.⁸⁸

Powyższe, było przyczyną sporu kompetencyjnego pomiędzy MAP a MKiŚ, ostatecznie rozstrzygniętego przez Prezesa RM, o czym już wspomniano w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym w punkcie 1.2.1. stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 521-522; 1040-1042)

Minister Przemysłu wyjaśniła, że „(...) w dniu podpisywania umowy społecznej Minister Aktywów Państwowych kierował trzema działami administracji rządowej tj.: „aktywa państwowe”, „gospodarka złożami kopalin” oraz „łączność”. W ramach reorganizacji administracji rządowej, która miała miejsce w 2023 r. i 2024 r. (...) wraz z włączeniem w struktury Ministerstwa Przemysłu Departamentu Górnictwa i Hutnictwa, który w MAP był odpowiedzialny za realizację zadań wynikających m.in. z działu „gospodarka złożami kopalin” (obecnie „gospodarka surowcami energetycznymi”) czyli za realizację zadań wynikających m.in. z przyjętej przez RM polityki gospodarczej wobec sektora górnictwa węglowego, w tym prowadzenia spraw związanych z problematyką wydobywania metanu z pokładów węgla, Minister Przemysłu stał się odpowiedzialny za realizację postanowień umowy społecznej w tym zakresie. (...)”. Natomiast aktualnie Minister AP, jak dalej wyjaśniła Minister Przemysłu, po ww. przekształceniach: „(...) jest odpowiedzialny za realizację postanowień umowy społecznej w zakresie wynikającym z nadzoru właścicielskiego wobec spółek węglowych, których umowa społeczna dotyczy. (...)”.

(akta kontroli str. 2268-2272)

3.4. Wykorzystanie dostępnych instrumentów finansowych, przeznaczonych na realizację nowych technologii gospodarczego wykorzystania metanu

Z informacji przedstawionych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁸⁹ wynika, że: „(...) w ramach programu pn.: „Projekty Międzynarodowe Współfinansowane”, ustanowionego Komunikatem MNiSW z dnia 28 czerwca 2019 r.(...)” MNiSW „(...) wspiera uczestnictwo podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w projektach międzynarodowych obejmujących badania naukowe lub prace rozwojowe (...) współfinansowane ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi i realizowanych we współpracy z partnerami zagranicznymi.” W okresie objętym kontrolą, w ramach ww. projektów, MNiSW wsparło dofinansowaniem Funduszu Badawczego Węgla i Stali UE, dziewięć projektów o łącznej wartości 15 621 910,00 zł, których przedmiotem były: redukcja metanu techniką podziemnych wierceń kierunkowych (DD-MET); redukcja metanu ze

⁸⁸ DELEG-WTE.511.2.2022.DJ.

⁸⁹ Dalej zwane: MNiSW.

zrobów poeksploatacyjnych w celu zminimalizowania jego dopływu do powietrza wentylacyjnego (REM) i redukcja metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń w procesie transformacji górnictwa węglowego (ProVAM). Beneficjentami dofinansowania przez MNiSW do prowadzonych badań nad ograniczeniem emisji metanu do atmosfery byli:

- 1) Główny Instytut Górnictwa Państwowy Instytut Badawczy, który w ramach ww. programu otrzymał dofinansowanie w łącznej kwocie 7 897 842,00 zł na trzy projekty, z czego: 1 745 581,00 zł na projekt rozpoczęty w styczniu 2020 r. z zakresu DD-MET; 4 968 716,00 zł na projekt rozpoczęty w lutym 2023 r. z zakresu REM; 1 183 545,00 zł na projekt rozpoczęty w styczniu 2024 r. z zakresu ProVAM.
- 2) Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, który od 2019 r. otrzymał dofinansowanie w łącznej kwocie 5 330 552,00 zł na dwa projekty, z czego: 1 964 604,00 zł na projekt rozpoczęty w lipcu 2019 r. z zakresu DD-MET; 3 365 948,00 zł na projekt rozpoczęty w lutym 2023 r. z zakresu REM;
- 3) Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który w ramach programu MNiSW otrzymał 817 992,00 zł na projekt rozpoczęty w lutym 2023 r. z zakresu REM;
- 4) Instytut Inżynierii Chemicznej Polskiej Akademii Nauk, który otrzymał dofinansowanie w kwocie 450 441,00 zł na projekt rozpoczęty w październiku 2023 r. z zakresu ProVAM;
- 5) Instytut Techniki Górniczej KOMAG, dofinansowany kwotą 596 405,00 zł do projektu rozpoczętego w październiku 2023 r. na badania z zakresu ProVAM;
- 6) Instytut Mechaniki Górotworu Polskiej Akademii Nauk, który otrzymał dofinansowanie w wysokości 528 678,00 zł do projektu rozpoczętego w styczniu 2024 r. z zakresu ProVAM.

(akta kontroli str. 1910-1940)

Z danych historycznych przekazanych przez MNiSW wynika, że już w 2007 r. Minister NiSW zawarł umowę z Instytutem Inżynierii Chemicznej Polskiej Akademii Nauk w Gliwicach. Instytut realizował do sierpnia 2010 r. projekt badawczo-rozwojowy pt. „Termiczne spalanie metanu z górniczych gazów wentylacyjnych w urządzeniu rewersyjnym z regeneracją i odzyskiem ciepła spalania” o wartości 740 000 zł.

W raporcie końcowym z realizacji projektu, w punkcie dotyczącym wykorzystania wyników w praktyce gospodarczej lub społecznej, beneficjent programu wskazał, że: *„Stwierdzono oryginalność pewnych rozwiązań badanego w projekcie urządzenia rewersyjnego do termicznego spalania metanu, w związku z czym postanowiono podjąć kroki w celu opatentowania oryginalnych elementów urządzenia i sposobu jego eksploatacji.”* W końcu marca 2010 r. złożono wniosek o środki z programu „Patent Plus MNiSW” na pokrycie kosztów przygotowania zgłoszenia i rejestracji krajowej wynalazku w Urzędzie Patentowym RP oraz międzynarodowej rejestracji PCT (Patent Cooperation Treaty).

Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, jednak według dostępnych informacji, przyznane środki finansowe okazały się dalece niewystarczające do pokrycia opłat związanych z patentem międzynarodowym. W dalszej części informacji o wykorzystaniu wyników badań zapisano: *„W końcowym etapie prac badawczych związanych z tym projektem nawiązano również współpracę z Głównym Instytutem Górnictwa (GIG) w Katowicach, której celem jest wytypowanie kopalni węgla kamiennego, przy której mogłaby powstać demonstracyjna instalacja przemysłowa podłączona do rzeczywistego szybu górniczego. Wspólnie z GIG podjęto działania zmierzające do zapewnienia finansowania budowy takiej instalacji, której wstępny koszt szacuje się na co najmniej 5 mln zł.”*

Minister NiSW, wyjaśniając sprawę projektów badawczych finansowanych z programów MNiSW, poinformował, że „Departament Nauki, Departament Programów Naukowych i Inwestycji oraz Departament Innowacji i Rozwoju, które są merytorycznie właściwe w tej sprawie, nie posiadają wiedzy na temat ewentualnych pytań kierowanych do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotyczących przekazywania informacji Ministerstwu Aktywów Państwowych (wcześniej Ministerstwu Przedsiębiorczości) oraz Ministerstwu Klimatu i Środowiska o projektach badawczych prowadzonych przez krajowe instytucje badawcze, finansowanych lub dofinansowywanych przez Ministerstwo, których tematem były badania nad metanem, a zwłaszcza jego ujmowaniem, wychwytywaniem i utylizacją.”

(akta kontroli str. 1917-1938)

Minister Przemysłu nie wyjaśniła, dlaczego ówczesne ministerstwo właściwe do spraw gospodarki złożami nie poszukiwało informacji o dostępności technologii utylizacji metanu wśród podmiotów krajowych prowadzących badania w tym zakresie. Niemniej wyjaśniła, że „Poszukiwanie dostępnych czystych technologii węglowych, w tym dotyczących zagospodarowania metanu odbywało się w toku negocjacji Umowy społecznej. (...) Wówczas pracował Zespół ds. Innowacji Technologicznych i Czystych Technologii Węglowych, którego celem było przeanalizowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystania węgla kamiennego i przedstawienie rekomendacji dotyczących Czystych Technologii Węglowych, takich jak: technologia produkcji paliwa bezdymnego, technologii zintegrowanych układów gazoparowych wykorzystujących zgazowanie węgla (IGCC), zgazowania węgla do produktów chemicznych, takich jak metanol i wodór, wytwarzania substytutu gazu naturalnego z węgla (SNG), technologii wychwytywania i składowania ditlenku węgla (CCS), technologii wychwytywania i wykorzystywania ditlenku węgla (CCU)⁹⁰, produkcji wodoru z gazu koksowniczego, technologii wykorzystującej metan kopalniany zapobiegającej emisji metanu do atmosfery, koncepcji budowy Podziemnej Elektrowni Szczytowo-Pompowej w szybach kopalń zlikwidowanych (PESP). Każde z omawianych zagadnień zostało zaprezentowane przez eksperta, a następnie przedyskutowane na forum Zespołu. W dyskusji uwzględniono szereg kryteriów pozwalających na ocenę potencjału/efektywności zastosowania danego rozwiązania/technologii.”

(akta kontroli str. 63-67; 1943-1946; 2315-2374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ministerstwo właściwe do spraw gospodarki złożami kopalin nie przeprowadziło, przed podpisaniem Umowy społecznej, pogłębionej analizy dostępnych technologii wychwytu metanu z powietrza wentylacyjnego kopalń, zarówno na rynkach międzynarodowych, jak i krajowych. Poszukiwanie technologii wychwytu metanu z powietrza wentylacyjnego ograniczyło się do skierowania przez Pełnomocnika Rządu ds. transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego pisma do Ambasadora Japonii w Polsce, zawierającego wykaz technologii zaplanowanych do realizacji w ramach Umowy Społecznej. W piśmie poproszono o informację, czy Japonia dysponuje takimi technologiami i czy byłaby zainteresowana inwestycjami w Polsce w tym zakresie. Do powyższego doszło w sytuacji, kiedy Instytut Inżynierii Chemicznej Polskiej Akademii Nauk w Gliwicach już w 2010 r. nawiązał współpracę z Głównym Instytutem Górnictwa w Katowicach, której celem było wytypowanie

⁹⁰ Technologie CCUS (ang. *carbon capture, utilisation and storage*) polegają na wychwytywaniu CO₂ z dużych źródeł przemysłowych (takich jak elektrownie, elektrociepłownie, koksownie czy huty) oraz jego trwałym składowaniu w podziemnych strukturach geologicznych (CCS), albo wykorzystaniu go poprzez konwersję do użytecznych produktów chemicznych (CCU), z równoczesnym ograniczeniem emisji CO₂ z sektorów przemysłowych i energetycznych.

kopalni węgla kamiennego, przy której mogłaby powstać demonstracyjna instalacja przemysłowa wychwyty metanu z powietrza wentylacyjnego, będąca efektem zakończonego projektu badawczo-rozwojowy pt. „Termiczne spalanie metanu z górniczych gazów wentylacyjnych w urządzeniu rewersyjnym z regeneracją i odzyskiem ciepła spalania”, co opisano szczegółowo w stanie faktycznym niniejszego Wystąpienia w punkcie 3.4.

Minister Przemysłu wyjaśniła, że: „(...) MAP nie zwracało się do innych niż Japonia krajów wysokorozwiniętych w sprawie współpracy przy realizacji projektów dotyczących czystych technologii węglowych, o których mowa w Umowie społecznej (...). Nawiązanie dialogu w sprawie czystych technologii węglowych z Ambasadorem Japonii w Polsce miało związek z wizytą Pana Ambadora w siedzibie MAP. Zgodnie z ogólnie dostępną wiedzą, japońscy przedsiębiorcy dysponują ww. technologiami. Wówczas trwały bardzo zaawansowane rozmowy pomiędzy Enea S.A., m.in. z Mitsubishi Hitachi Power Systems na temat realizacji projektu dotyczącego zgazowania węgla w technologii IGCC⁹¹. Minister Przemysłu wyjaśniła, że poszukiwania dostępnych czystych technologii węglowych, w tym dotyczących zagospodarowania metanu odbywało się w toku negocjacji treści Umowy społecznej. Wówczas pracował Zespół ds. Innowacji Technologicznych i Czystych Technologii Węglowych⁹², którego celem było przeanalizowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystania węgla kamiennego (...).

(akta kontroli str. 1941-1946)

NIK, odnosząc się do powyższych wyjaśnień, wskazuje, że już od początku prac nad projektem *Rozporządzenia metanowego* było wiadomo, iż polskie zakłady górnicze, bez dostępu do odpowiednich technologii, nie będą w stanie spełnić wymogów ograniczenia emisji metanu z powietrza wentylacyjnego. Brak wcześniejszego rozeznania ze strony Ministerstwa właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni w zakresie prac badawczo-rozwojowych nad technologiami wychwyty metanu z powietrza wentylacyjnego, prowadzonych przez krajowe instytuty badawcze (w tym te bezpośrednio nadzorowane przez MAP), które mogłyby minimalizować przyszłe kary za nadmierną emisję metanu, stanowi przejaw nierzetelności działań Ministerstwa, co może skutkować niegospodarnością. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ spółki objęte ograniczeniami wynikającymi z *Rozporządzenia metanowego* są również uczestnikami „Nowego Systemu Wsparcia”, określonego w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego. Oznacza to, że kary te będą pośrednio pokrywane z budżetu państwa w ramach dopłat na redukcję zdolności produkcyjnych.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK działania Ministrów właściwych do spraw gospodarki złożami kopalni, w ramach swoich ustawowych kompetencji, nie przyczyniły się w wystarczającym stopniu do rozwoju technologii umożliwiających gospodarcze wykorzystanie metanu kopalnianego, w szczególności uwalnianego systemami wentylacji.

Dopiero podczas negocjacji nad projektem *Rozporządzenia metanowego* podjęto działania mające na celu stworzenie programu wspierającego spółki węglowe w rozwoju technologii wykorzystujących metan kopalniany.

⁹¹ Integrated Gasification Combined Cycle. Technologia bloku gazowo-parowego ze zintegrowanym zgazowaniem paliwa, w której węgiel ulega zamianie na wysokokaloryczny gaz syntezowy (syngaz), który po oczyszczeniu kieruje się do spalania w turbinie gazowej.

⁹² Zespół ds. Innowacji Technologicznych i Czystych Technologii Węglowych pracował pod kierunkiem Krzysztofa Stańczyka w składzie: Tadeusz Chmielniak, Jonasz Drabek, Piotr Dziadzio, Natalia Howaniec, Dominik Kolorz, Krzysztof Kubów, Tadeusz Pogonowski, Stanisław Prusek, Arkadiusz Siekaniec, Adam Smoliński, Aleksander Sobolewski, Artur Soboń, Krzysztof Stańczyk, Bogusław Studencki, Marek Ściażko, Michał Wąsowski i Rafał Wojciechowski.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, 12 listopada 2024 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Mariusz Marquardt
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach