



KGP.430.5.2024

Nr ewid. 94/2024/P/23/014//KGP

Informacja o wynikach kontroli

ZABEZPIECZENIE I WYKORZYSTANIE
KRAJOWYCH ZASOBÓW
SUROWCÓW ENERGETYCZNYCH

DEPARTAMENT
GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA
I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych

p.o. Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Jakub Niemczyk
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/
Warszawa, marzec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA.....	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. Przygotowanie rządowych strategii w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi	12
5.1.1. Programowanie działań w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych surowców energetycznych w strategiach rządowych	17
5.2. Realizacja rządowych strategii i programów w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi	19
5.2.1. Realizacja zadań wyznaczonych w PEP2040 oraz Polityce Surowcowej w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych	20
5.2.2. Realizacja programów restrukturyzacji węgla kamiennego i brunatnego w zakresie gospodarki tymi kopalinami	33
5.2.3. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa	36
5.3. Ochrona złóż kopalin energetycznych	41
5.4. Wykorzystanie krajowych złóż kopalin energetycznych na potrzeby gospodarki.....	49
5.4.1. Stopień wykorzystania zasobów surowców energetycznych	49
5.4.2. Udzielanie koncesji na eksploatację kopalin energetycznych	51
6. ZAŁĄCZNIKI	56
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	56
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	60
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	68
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	69

Zdjęcie na okładce:

© Adam Sadlak – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych, zostało utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290).
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, urząd administracji rządowej działający na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734).
Koncesja	Decyzja administracyjna uprawniająca do wykonywania przez koncesjonariusza ściśle określonej działalności gospodarczej w sposób i na warunkach określonych w przepisach prawa, których przestrzeganie podlega kontroli organu wydającego koncesję. Koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny.
KPEiK	Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 18 grudnia 2019 r. wypełniając obowiązek nałożony na Polskę przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 – Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 1.
MPZG	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.
NABE	Narodowa Agencja Bezpieczeństwa Energetycznego SA.
PEP2040	Polityka energetyczna Polski do 2040 r., przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 22/2021 z dnia 2 lutego 2021 r.
PIG	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.
Pgg	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290.).
Pizp	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130.).
Poś	Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).
Polityka Surowcowa	Polityka Surowcowa Państwa, przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 39/2022 z dnia 1 marca 2022 r.
PPEJ	Program polskiej energetyki jądrowej, przyjęty uchwałą nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. (opublikowana w M.P. pod poz. 502), a następnie zaktualizowany uchwałą nr 141/2020 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. (opublikowaną w M.P. pod poz. 946).
Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r., poz. 266, ze zm.).
PZPW	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa.
Studium	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
Węglowodory	Węglowodory są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca (art. 6 ust. 1 pkt 16 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki uwzględniają potrzeby wynikające z polityki energetycznej państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przygotowanie i realizacja strategii rządowych zabezpieczyły wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki?

2. Czy działania administracji rządowej w zakresie planowania przestrzennego oraz udzielania koncesji na wydobycie surowców energetycznych zapewniały ich skuteczne wykorzystanie na potrzeby gospodarki?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
2. Ministerstwo Aktywów Państwowych (od 1 marca 2024 r. sprawy z zakresu gospodarki złożami kopalin obsługuje Ministerstwo Przemysłu¹)

Okres objęty kontrolą

2019–2023 (30 kwietnia) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających znaczenie dla badanej działalności.

Zapewnienie niezawodności dostaw surowców energetycznych to fundament bezpieczeństwa państwa. Wykorzystanie krajowego potencjału surowcowego zwiększa poziom niezależności polskiej gospodarki od ryzyk związanych z sytuacją międzynarodową (konflikty zbrojne, embargo, wahania cen). Kwestia zabezpieczenia złóż na potrzeby gospodarowania nimi została uregulowana w art. 125 ustawy Poś. Zgodnie z tym przepisem złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin.

Zdecydowana większość produkcji energii elektrycznej oparta jest nadal na paliwach konwencjonalnych, w tym głównie węgla kamiennym oraz węgla brunatnym (63 % w 2023 r.).

Rada Ministrów w lutym 2021 r. przyjęła *Politykę energetyczną Polski do 2040 r.*², a w marcu 2022 r. przyjęła założenia do jej aktualizacji³ oraz przyjęła *Politykę Surowcową Państwa*. Kontrola w szczególności obejmowała realizację celu szczegółowego PEP2040 *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych*, w tym ochrona udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalna i oszczędna gospodarka surowcami.

Jak wskazano w PEP2040, krajowy potencjał surowcowy stwarza możliwość niezależnego pokrycia zapotrzebowania na węgiel, jednak większość popytu na gaz ziemny czy ropę naftową musi być pokrywana importem. Kluczowa jest ochrona udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalna i oszczędna gospodarka surowcami, ze względu na skończoność zasobów, aspekty ekonomiczne i ekologiczne.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Kontrolą objęto dwa ministerstwa realizujące zadania w obszarze zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki. Były to: Urząd administracji rządowej właściwy w sprawach energii i klimatu oraz Urząd obsługujący ministra właściwego do spraw trzech działów administracji rządowej: aktywa państwowe, gospodarka złożami kopalin oraz łączność.

Wyniki kontroli przeprowadzonej wcześniej przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w 2017 r. P/17/015 – *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, pokazały, że nie został stworzony system gospodarowania złożami kopalin, obejmujący plan zagospodarowania najistotniejszych dla gospodarki złóż kopalin, a także zasady ich eksploatacji i ochrony. Spowodowane to było nierzetelną realizacją założeń Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), niewykonaniem zadań określonych w innych strategicznych dokumentach rządowych, a także nierzetelnym wykonywaniem przez jednostki samorządu gminnego obowiązków uwzględniania w planowaniu przestrzennym złóż kopalin. W wyniku wieloletnich zaniechań i przewlekłości prac prowadzonych przez organy administracji rządowej, nie zostały wykonane istotne zadania dotyczące racjonalnego i efektywnego gospodarowania zasobami kopalin, które zostały wyznaczone w *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku* (do wykonania w 2010 r.) oraz ujęte w KPZK 2030 i Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. (do realizacji od 2014 r.). Przede wszystkim nie stworzono wykazu strategicznych złóż kopalin, w tym energetycznych. Nie opracowywano planów eksploatacji tych złóż, a także wytycznych dotyczących ich ochrony przed zabudową powierzchni nad złożem, uniemożliwiającą jego późniejszą eksploatację.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 260.

² Poprawiono oczywistą omyłkę w nazwie dokumentu. Vide: str. 3 ostatni akapit stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 kwietnia 2025 r. do informacji o wynikach kontroli *Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych*.

³ Aktualizacja PEP2040 nie została dotychczas uchwalona.

2. OCENA OGÓLNA

Niewystarczające zapewnienie ochrony krajowych złóż surowców energetycznych i ich wykorzystania

Działania administracji rządowej w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki podejmowane były w sposób nierzetelny.

Ze znacznym opóźnieniem opracowano bowiem rządowe dokumenty strategiczne w ww. zakresie – w latach 2013–2021 nie dysponowano zaktualizowaną polityką energetyczną państwa, a *Politykę Surowcową Państwa* uchwalono dopiero w 2022 r. Ponadto do zakończenia kontroli NIK nie opracowano bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE, realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej⁴. Choć strategiczne dokumenty, takie jak *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* oraz *Polityka Surowcowa Państwa*, zostały ostatecznie przyjęte, ich długotrwałe przygotowywanie przez kolejnych ministrów właściwych do spraw energii, a przed 2015 r. ministrów właściwych do spraw gospodarki, negatywnie wpłynęło na realizację kluczowych zadań dotyczących zabezpieczenia i wykorzystania krajowych surowców energetycznych.

Ponadto do niedostatecznego zabezpieczenia złóż surowców energetycznych i spowolnienia realizacji działań związanych z transformacją energetyczną przyczyniły się opóźnienia w opracowaniu i wprowadzeniu przez ww. ministrów przepisów prawnych dotyczących ochrony złóż surowców energetycznych oraz brak skutecznego nadzoru Ministra Aktywów Państwowych nad realizacją programów restrukturyzacji sektora węglowego. Dopiero w październiku 2023 r. wprowadzono prawne narzędzia, pozwalające uznać wytypowane złoża jako strategiczne i objąć je odpowiednią ochroną. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wszczęto postępowań w tym zakresie.

Ochrona złóż w celu ich skutecznego wykorzystania na potrzeby gospodarki nie była zapewniona ze względu na nieskuteczne i nierzetelne działania poszczególnych ministrów. Minister Aktywów Państwowych nierzetelnie wywiązywał się z zadania organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację programów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Nie zapewnił realizacji kluczowych celów i działań w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych, wyznaczonych przez Radę Ministrów w *Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*⁵ oraz *Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*⁶.

Działania Ministra Klimatu i Środowiska związane z udzielaniem koncesji na eksploatację złóż surowców energetycznych także nie były w pełni skuteczne. Przedłużanie postępowań w tym zakresie oraz inne stwierdzone nieprawidłowości opóźniały podjęcie prac eksploatacyjnych. Nieprawidłowości zidentyfikowane przez NIK nie spowodowały co prawda utraty możliwości wydobycia surowców, niewątpliwie jednak ograniczały możliwość wykorzystania kopalin energetycznych zgodne z potrzebami państwa.

NIK pozytywnie natomiast ocenia działania Ministra Klimatu i Środowiska mające na celu uwzględnienie złóż kopalin energetycznych w planowaniu przestrzennym poprzez monitorowanie obowiązujących dokumentów w zakresie planowania przestrzennego w jednostkach samorządu terytorialnego oraz opiniowanie ich projektów.

⁴ Punktem wyjścia do opracowania bilansu energetycznego kraju powinny być corocznie aktualizowane prognozy krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny.

⁵ Przyjęty przez Radę Ministrów 30 maja 2018 r. Dalej: *Program dla górnictwa węgla brunatnego*.

⁶ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r. Dalej: *Program dla górnictwa węgla kamiennego*.

Wieloletni brak wytypowania i zabezpieczenia złóż strategicznych może prowadzić do niewłaściwego lub nieefektywnego wykorzystania dostępnych surowców. Stwarza to ryzyko obniżenia bezpieczeństwa energetycznego kraju w zakresie zapewnienia surowców w procesach wytwarzania energii. Brak ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz brak racjonalnej gospodarki tymi złożami może powodować nieodwracalną utratę możliwości ich eksploatacji. Optymalne wykorzystanie własnych zasobów surowców energetycznych pozwoli na zwiększenie niezależności energetycznej kraju.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Przewlekłość
programowania
działań
zabezpieczających
złoża surowców
energetycznych
na potrzeby
gospodarki**

Działania w zakresie przygotowania i przyjęcia strategicznych dokumentów programujących zadania w zakresie zabezpieczenia złóż surowców energetycznych na potrzeby gospodarki były znacznie opóźnione w stosunku do wymaganych terminów. *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* została przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., a według przepisów Prawa energetycznego powinna ona być przyjęta w 2013 r., art. 15a ust. 1 Prawa energetycznego (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.) stanowi, że Rada Ministrów co pięć lat przyjmuje w drodze uchwały politykę energetyczną państwa, a zgodnie z art. 15 ust. 2 Prawa energetycznego, który obowiązywał do dnia 2 lipca 2021 r. politykę energetyczną państwa opracowuje się co cztery lata. Z kolei Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wyznaczyła termin przyjęcia Polityki Surowcowej Państwa na 2018 r., a faktycznie nastąpiło to w marcu 2022 r.

Ustalone kierunki polityki surowcowej uwzględniały strategiczne cele polityki państwa. NIK zauważa jednak, że w analizach sporządzonych na potrzeby PEP2040 nie uwzględniono zapotrzebowania na paliwo dla ciepłowni.

[str. 12–19]

**Nieustalenie
strategicznych
złóż kopalin
energetycznych
podlegających
ochronie**

Regulacje prawne zapewniające ochronę złóż surowców energetycznych zostały wprowadzone z opóźnieniem. Stanowiły one wykonanie celów Rady Ministrów, wyrażanych w licznych programach od 2010 r. Opóźnienia w działaniach spowodowały, że strategiczne złoża surowców energetycznych nie były dotychczas zabezpieczone w wystarczającym stopniu. Ww. przepisy prawa zapewniły ministrowi właściwemu ds. środowiska narzędzia skutecznej ochrony takich złóż. Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁷ wprowadziła definicję złoża strategicznego oraz ustaliła procedurę uznania złoża za strategiczne – na podstawie decyzji Ministra (przepisy te weszły w życie w październiku 2023 r.). Z uwagi na przyznanie Ministrowi znacznej swobody do uznania złoża konkretnej kopaliny za złożo strategiczne oraz istotne znaczenie przepisu art. 94a ust. 5 Pgg, zdaniem NIK, niezbędne jest doprecyzowanie i wypracowanie w procedurach wewnętrznych transparentnych zasad postępowania. Ponadto w ww. ustawie doprecyzowano właściwości organów administracji geologicznej w sprawach współdziałania w procesie planowania przestrzennego oraz wprowadzono obowiązek uzgadniania projektów planów ogólnych gmin oraz projektów planów miejscowych przez odpowiednio: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i marszałków z ministrem właściwym do spraw środowiska. Przepisy umożliwiły ww. ministrowi w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy w stosunku do złóż kopalin, które zostały udokumentowane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie uznania złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne. W stosunku do nowych spraw wszczęcie postępowania o uznanie złoża za strategiczne będzie mogło nastąpić nie później, niż w terminie miesiąca od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej lub dodatku. Do zakończenia kontroli NIK Minister Klimatu i Środowiska nie wszczął takich postępowań, ze względu na krótki czas od wprowadzenia przedmiotowych przepisów w życie. W stosunku do złóż udokumentowanych przed 28 października 2023 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie wypracowano zasad postępowania w sprawie uznania takich złóż za strategiczne.

[str. 41–44, 47–49]

**Niepełna realizacja
zadań określonych
w strategiach
i programach**

Zadania przypisane Ministrowi Klimatu i Środowiska w *Polityce Surowcowej Państwa* dotyczące surowców energetycznych zostały wykonane zgodnie z harmonogramem. Minister m.in. przygotował wykaz złóż surowców strategicznych, który będzie wykorzystany na potrzeby przeprowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne.

⁷ Dz. U. poz. 2029. Ustawa weszła w życie w dniu 28 października 2023 r., do zakończenia czynności kontrolnych nie wszczynano procedury uznania złoża za strategiczne w trybie ustawowym.

Natomiast wskutek braku skutecznego nadzoru Ministra Aktywów Państwowych, nie zostały wykonane kluczowe działania zawarte w programach restrukturyzacji węgla brunatnego i kamiennego. W obszarze górnictwa węgla brunatnego były to nieukończenie procesów związanych z uzyskaniem koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w wybranych lokalizacjach (termin realizacji wyznaczono do 2020 r.), niepodjęcie kierunkowej decyzji odnośnie budowy nowych kompleksów paliwowo-energetycznych opartych na węglu brunatnym (do 2019 r.), niewskazanie zapotrzebowania na nowe moce oparte na węglu brunatnym (2019 r.). W obszarze górnictwa węgla kamiennego nie sporządzono bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE, realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej. Tym samym nie osiągnięto dotychczas celu, jakim było optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego oraz utrzymanie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń, jak również zapewnienia dostępu do nowych złóż węgla koksowego i zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenia wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących.

Po trzech latach obowiązywania PEP2040 większość zadań nie została zrealizowana. NIK uznaje jako wadę tego dokumentu określenie terminu realizacji większości zadań jako „cała perspektywa PEP2040”. Powoduje to niepodejmowanie niektórych działań, choć są one konieczne do wykonania. W ocenie NIK niezbędne jest ustalenie harmonogramu działań wykonawczych, wskazującego priorytety działań i konkretne terminy ich realizacji. [str. 19–35]

**Nieskuteczność
wydzielenia aktywów
węglowych ze spółek
energetycznych**

Minister Aktywów Państwowych nierzetelnie przygotował koncepcję wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa w celu utworzenia NABE. Nie zaplanowano wszystkich niezbędnych działań dla skutecznego funkcjonowania NABE. Minister nie zapewnił też sobie narzędzi skutecznego zarządzania tym procesem. Spośród czterech kluczowych działań, dwa nie zostały ukończone w zakładanym czasie. Reorganizację wewnętrzną spółek i zapewnienie wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej, która miała być ukończona do końca II kwartału 2022 r., zrealizowano z ponad rocznym opóźnieniem. Wyceny wydzielanych spółek (termin realizacji ustalono na IV kwartał 2022 r.) dokonano z opóźnieniem około siedmiu miesięcy. Zadanie nabycia przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem od PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA, ENEA SA, ENERGA SA, TAURON Polska Energia SA (realizacja w IV kwartale 2022 r.) nie zostało rozpoczęte, co w konsekwencji wpłynęło na brak sfinalizowania całego przedsięwzięcia w postaci wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa. Aby mogło dojść do finalizacji wydzielenia NABE niezbędne było stworzenie uwarunkowań prawnych do objęcia zobowiązań NABE gwarancjami Skarbu Państwa. Minister Aktywów Państwowych nie uwzględnił kwestii gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania NABE w ustawowym trybie, a taka potrzeba została dostrzeżona dopiero w II poł. 2022 r. Z uwagi na niezakończony proces legislacyjny ustawy o zasadach udzielania tych gwarancji proces tworzenia NABE i przekazania do niej aktywów węglowych został wstrzymany. Odpowiedzialność za monitoring realizacji koncepcji tworzenia NABE spoczywała na Ministrze. [str. 36–40]

**Postępowania
o udzielenie koncesji
prowadzone
z naruszeniem zasad
wynikających z K.p.a.**

Postępowania o udzielenie koncesji dotyczących kopalni stałych i węglowodorów były prowadzone z naruszeniem zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ w zakresie sprawnego prowadzenia postępowań, terminu ich wszczynania oraz informowania stron o wszczęciu postępowania. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego wystosowywano do stron po upływie od 57 do 378 dni, natomiast czas rozpatrywania wniosków

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2024 r. poz. 572. Dalej: K.p.a.

**Nieefektywne
wykorzystywanie
zasobów krajowych
złóż kopalin
energetycznych**

o udzielenie koncesji wynosił od 147 do 1196 dni. Jedna sprawa dotycząca udzielenia koncesji na wydobywanie gazu ziemnego, pomimo 10 lat procedowania, nadal nie została rozstrzygnięta. W przypadkach wniosków koncesyjnych wymagających usunięcia braków bądź złożenia wyjaśnień, wezwania do uzupełnienia wysyłane były po upływie kilku miesięcy od daty wpływu wniosku (od 20 do 330 dni). Stwierdzono także prowadzenie postępowania o udzielenie koncesji na niewłaściwie przyjętej podstawie prawnej, tj. na podstawie uchylonego przepisu Pgg. [str. 51–55]

Działania ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie uwzględniania złóż kopalin energetycznych w planowaniu przestrzennym poprzez monitorowanie zadań wykonywanych w tym zakresie w jednostkach samorządu terytorialnego oraz opiniowanie ich projektów były wykonywane prawidłowo. Nie wszystkie gminy realizowały jednak obowiązek uwzględnienia złóż w dokumentach planistycznych. Do tej pory nie zrealizowano w całości wniosków pokontrolnych z kontroli P/17/015 – *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*⁹, mimo, że od jej zakończenia upłynęło ponad pięć lat.

O ile ujawnione dotąd zasoby gazu ziemnego nie są wystarczające do pokrycia krajowego zapotrzebowania na ten surowiec (zapotrzebowanie na gaz ziemny do 2040 r. oszacowano na 22 245,0 mln m³, natomiast wielkość zasobów przemysłowych w złożach zagospodarowanych w 2022 r. wynosiła 51 526,9 mln m³), o tyle w przypadku zasobów węgla brunatnego i węgla kamiennego istnieją możliwości pokrycia zapotrzebowania polskiej energetyki własnymi zasobami w istotnym stopniu. Wymaga to jednak efektywnych działań w celu zabezpieczenia istniejących zasobów. Z analiz NIK wynika, że według stanu na koniec 2022 r. zasoby operatywne węgla brunatnego wynoszą 613,9 mln ton, natomiast zapotrzebowanie na ten surowiec do 2040 r. wynosi 597,9 mln ton. Należy mieć na uwadze, że specyfika węgla brunatnego wymaga, aby elektrownie wykorzystujące ten surowiec były zlokalizowane blisko złóż. Zapotrzebowanie na węgiel kamienny (225,2 mln ton) mogłoby być pokryte zasobami krajowymi (484,2 mln ton – planowane wydobywanie w latach 2022–2049).

Biorąc pod uwagę harmonogram wygaszania kopalń do 2049 r. szacunki spółek górniczych wskazują, że w złożach po zamknięciu kopalń zostanie ok. 862 mln ton zasobów operacyjnych węgla kamiennego.

NIK zauważa, że istotnym czynnikiem ryzyka zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski może być opóźnienie w uruchomieniu energetyki jądrowej, ponieważ wymagać to będzie dłuższego działania źródeł opartych o paliwa kopalne. Tym bardziej istotne jest ich zabezpieczenie.

[str. 15–17, 22–23, 29–30, 44–47]

⁹ Na dziewięć jednostek samorządu terytorialnego, do których skierowano wnioski pokontrolne o wprowadzenie do dokumentów planistycznych łącznie 20 złóż węgla kamiennego, brunatnego, gazu ziemnego i ropy naftowej, trzy jednostki nie wprowadziły do studium przestrzennego zagospodarowania łącznie ośmiu złóż.

4. WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę:

Minister Przemysłu ¹⁰	Stworzenia krajowego bilansu energetycznego – wykonanie kluczowego zadania w <i>Programie dla górnictwa węgla kamiennego</i> .
Minister Aktywów Państwowych	Zapewnienia w ramach nadzoru właścicielskiego efektywnego zarządzania aktywami węglowymi.
Minister Klimatu i Środowiska ¹¹	Uszczegółowienia kryteriów merytorycznych w procedurach wewnętrznych uznania złoża konkretnej kopaliny za złożę strategiczne na podstawie art. 94a ust. 5 Pgg. Kryteria te powinny uwzględniać zarówno efektywność ekonomiczną wydobywania, jak i potrzeby polskiej gospodarki w świetle polityki klimatycznej UE i aktualnych planów dotyczących rozwoju polskiego systemu energetycznego z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska i względów społecznych.

¹⁰ Z dniem 1 marca 2024 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu (Dz. U. poz. 260) zostało utworzone Ministerstwo Przemysłu w drodze przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych. Przekształcenie polegało na wyłączeniu z Ministerstwa Aktywów Państwowych (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 (obecnie gospodarka surowcami energetycznymi), na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu (Dz. U. z 2024 r. poz. 999), kieruje Minister Przemysłu. Poprawiono oczywistą omyłkę w zakresie adresata wniosku. Vide: pkt 1 stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 kwietnia 2025 r. do informacji o wynikach kontroli *Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych*.

¹¹ Poprawiono oczywistą omyłkę w zakresie adresata wniosku. Vide: pkt 1 stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 kwietnia 2025 r. do informacji o wynikach kontroli *Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych*.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie rządowych strategii w zakresie gospodarki kopalinami energetycznymi

Opóźnienia w działaniach strategicznych

Ze względu na znaczne opóźnienie działań (w latach 2013–2021 nie było zaktualizowanej polityki energetycznej państwa, a *Polityka Surowcowa* miała być przyjęta w 2018 r.¹², a została przyjęta w marcu 2022 r.), dotychczas strategiczne złoża surowców energetycznych nie były zabezpieczone na potrzeby ich gospodarczego wykorzystania. Tym samym nie został osiągnięty cel PEP2040 zakładający optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych.

Analizy potrzeb polskiej gospodarki pod względem korzystania z kopalin energetycznych były wiarygodne, jednak w analizach do PEP2040 nie wzięto pod uwagę ciepłowni, których zapotrzebowanie na węgiel i gaz ziemny jest istotne. Analizy, które sporządziła NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli wskazują, że zaopatrzenie energetyki w węgiel kamienny do produkcji energii będzie musiało być wspomagane importem tego surowca z zagranicy.

Długoterminowe zapotrzebowanie na surowce energetyczne

Długoterminowe krajowe zapotrzebowanie na surowce energetyczne określono na podstawie analiz przeprowadzonych na potrzeby opracowania KPEiK oraz PEP2040. Nie zrealizowano, uznanego w *Programie dla górnictwa węgla kamiennego* za kluczowy, projektu *Krajowy bilans energetyczny* jako wieloletni (zgodny z założeniami krajowej transformacji energetycznej) bilans energetyczny kraju wraz z metodologią oraz metodyką jego opracowywania, określeniem terminów aktualizacji, źródeł oraz kategorii niezbędnych do jego opracowania wraz z koniecznym oprzyrządowaniem informatycznym. Co prawda w ww. *Programie* nie wskazano terminu, jednak nieopracowanie takiego bilansu przez pięć lat należy uznać za istotne zaniechanie wobec wyzwań otoczenia rynkowego i sytuacji międzynarodowej.

W odniesieniu do sektora elektroenergetycznego ocena zapotrzebowania na surowce energetyczne uwzględniała m.in. moc zainstalowaną jednostek wytwórczych energii, przewidywany stopień ich wykorzystania w kolejnych latach, przewidywane trwałe odstawienia tych jednostek; będące w budowie nowe jednostki wytwórcze w poszczególnych lokalizacjach, rozwój nowych, nisko- i zeroemisyjnych źródeł wytwórczych, posiadane zasoby surowcowe, możliwość importu, prognozy cen surowców energetycznych, a także pierwszeństwo wprowadzania energii z odnawialnych źródeł do sieci elektroenergetycznej.

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

¹² Art. 15a ust. 1 *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.) stanowi, że Rada Ministrów co pięć lat przyjmuje w drodze uchwały politykę energetyczną państwa a zgodnie z art. 15 ust. 2 *Prawa energetycznego*, który to przepis obowiązywał do dnia 2 lipca 2021 r., politykę energetyczną państwa opracowuje się co cztery lata. NIK w kontroli P/21/019 *Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”* negatywnie oceniła opóźnienie w procedowaniu przyjęcia *Polityki Surowcowej Państwa*.

**Główne założenia
przyjęte w analizach**

Analizy oparto na prognozach rozwoju gospodarczego Polski opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Do długookresowych prognoz cen uprawnień do emisji CO₂ wykorzystano opracowania Międzynarodowej Agencji Energii oraz prognozy Komisji Europejskiej towarzyszące scenariuszowi referencyjnemu rozwoju sektora energetycznego z 2016 r. (tj. wytyczne KE założeń prognostycznych do zintegrowanych krajowych planów na rzecz energii i klimatu).

Do prognoz przyjęto założenie, że Polska zrealizuje zobowiązania wynikające z regulacji UE i umów międzynarodowych w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń, wzrostu udziału OZE, poprawy efektywności energetycznej, bezpieczeństwa dostaw energii oraz budowy jednolitego rynku energii oraz działania określone dla obszaru *energia w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹³ w celu poprawy bezpieczeństwa energetycznego, wzrostu efektywności energetycznej, rozwoju techniki oraz restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego.

W zakresie zasobów energetycznych przyjęto założenia:

- stan zasobów bilansowych surowców określono na podstawie *Bilansu zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2018 r.*;
- przyszłe zapotrzebowanie na węgiel kamienny ma być pokrywane w możliwym zakresie węglem krajowym i uzupełniane importem;
- nie uwzględniono importu i eksportu węgla brunatnego, z uwagi na jego właściwości i możliwość jego wykorzystania w niewielkiej odległości od wydobycia;
- w odniesieniu do gazu ziemnego przyjęto, że utrzymane będą działania, zmierzające do umożliwienia w przyszłości pozyskiwania surowca z różnych kierunków, w tym zwiększenia wydobycia własnego.

Prognoza obejmowała wyłącznie sektor elektroenergetyczny, zapotrzebowanie na węgiel kamienny i gaz ziemny odnosiły się do popytu na węgiel kamienny i gaz ziemny dla elektrowni i elektrociepłowni, tj. nie obejmowały zapotrzebowania ciepłowni oraz popytu na ww. surowce w innych sektorach gospodarki.

**Pierwszy scenariusz
– wyniki analiz
w zakresie krajowego
wydobycia surowców
energetycznych**

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

- wydobycie węgla kamiennego (bez węgla koksującego) w latach 2015–2030 ma ulec spadkowi z poziomu 59,6 mln t do 41,6 mln t, a w latach 2030–2040 do 29,8 mln t. Będzie to powiązane ze spadkiem zapotrzebowania we wszystkich sektorach gospodarki krajowej; założono przyspieszenie po 2030 r. procesu trwałych wyłączeń z krajowego systemu elektroenergetycznego wyeksploatowanych węglowych jednostek wytwórczych;
- po 2030 r. będzie spadać produkcja węgla brunatnego (do prognoz przyjęto uruchomienie odkrywki *Złoczew*, której zasoby są wykorzystane przez zmodernizowane bloki Elektrowni Bełchatów). Ze względów ekonomicznych nie powstają żadne nowe jednostki wytwórcze na węgiel brunatny, poza blokiem w Turowie (o mocy zainstalowanej 450 MW) oddanym do użytku w 2021 r.;
- wydobycie gazu ziemnego ma utrzymywać się na stałym poziomie (ok. 4,0 mld m³);
- wykorzystanie gazu ziemnego będzie wzrastać w wyniku zwiększenia wykorzystania tego paliwa w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej, w tym jako moce regulacyjne i rezerwowe, a także w celu poprawy jakości powietrza, jako paliwo o zdecydowanie niższej emisyjności niż węgiel;
- w wyniku wdrożenia energetyki jądrowej do krajowego systemu elektroenergetycznego konieczny będzie import paliwa jądrowego.

¹³ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – M. P. poz. 260.

**Prognozowana
zmiana struktury
wytworzenia energii**

Zakładano, że moc osiągalna źródeł wytwarzania w zależności od scenariusza¹⁴ ma wzrosnąć z ok. 46 GW w 2018 r. (37,3 GW w 2015 r.) do ok. 56,6 – 59 GW w 2030 r. (wzrost o ok. 58 %) i do 60 – 72 GW w 2040 r. (93 %).

Udział źródeł odnawialnych w zależności od scenariusza ma wzrastać w bilansie mocy z 18 % w 2015 r. lub 25 % w 2020 r. do ok. 39 – 40 % w 2030 r. i 48 – 50 % w 2040 r. (głównie przyrost mocy fotowoltaicznych oraz mocy wiatrowych). Moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych morskich ma wynieść około 5,9 GW w 2030 r. oraz docelowo 9,6 GW w 2040 r. Łączna moc w elektrowniach słonecznych ma wynieść ok. 5,1 GW w 2030 r. oraz około 10 GW w 2040 r. Większy rozwój mocy w fotowoltaice ma być ograniczany ze względu na wysoki koszt systemowy generowany przez tę technologię.

Zwiększać się będzie udział mocy gazowych, które mają istotne znaczenie dla bilansowania systemu elektroenergetycznego. Ze względu na dużą elastyczność pracy ma on wzrastać ze stanu ok. 5 % do ok. 11 % w 2030 r. oraz 24 % w 2040 r., przy czym część z zainstalowanych mocy gazowych w 2040 r. będą stanowiły elektrownie gazowo-szczytowe (z ang. *Open Cycle Gas Turbine* – OCGT).

W strukturze mocy wytwórczych pomiędzy 2030 a 2035 r. ma pojawić się pierwszy blok jądrowy o mocy w zależności od scenariusza 1–1,6 GW, a następnie w odstępach 2–3 lat uruchamiane mają być kolejne bloki o sumarycznej mocy zainstalowanej w systemie od ok. 4,4 do 6–9 GW.

W obydwu prognozowanych scenariuszach wyniki analiz wskazywały na zmniejszenie mocy zainstalowanej jednostek systemowych zasilanych paliwami węglowymi. Dotyczyć to ma w szczególności wyeksploatowanych jednostek węgla kamiennego, które nie będą spełniały wymogów z zakresu emisji zanieczyszczeń. Udział w mocy zainstalowanej jednostek opalanych węglem kamiennym i brunatnym ma ulec redukcji w zależności od scenariusza z ok. 70 % w 2015 r. do 37 – 40 % w 2030 r. oraz do 11 – 19 % w 2040 r.

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

Zgodnie z wynikami analiz produkcja energii elektrycznej netto odpowiadała będzie zapotrzebowaniu i będzie rosła z poziomu ok. 160 TWh do poziomu 181,1 TWh w 2030 r. i do poziomu 204,2 TWh w 2040 r.

**Zapotrzebowanie
energetyki zawodowej
na węgiel kamienny**

Według przygotowanych analiz, zużycie węgla kamiennego w elektrowniach i elektrociepłowniach ma spadać z poziomu ponad 30 mln ton rocznie w 2020 r. do ok. 11 mln ton w 2040 r. W konsekwencji przełoży się to na znaczny spadek zapotrzebowania na węgiel energetyczny. W 2040 r. w systemie pozostanie jedynie 2,2 GW mocy z istniejących 11,5 GW w węglu kamiennym oraz 3,5 GW budowanych lub wybudowanych w ostatnich latach jednostek. Ze względu na wysokie koszty eksploatacji jednostki te będą miały charakter rezerwowy, co przełoży się na jedynie 3 % udział tej technologii w produkcji energii elektrycznej w 2040 r.

Ze względu na znacznie niższą emisyjność, wyniki modelu optymalizacyjnego wskazały na wyższy współczynnik wykorzystania źródeł gazowych kosztem energetyki węglowej, co ma przełożyć się na wzrost zapotrzebowania na to paliwo.

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

¹⁴ Drugi scenariusz – dla sektora elektroenergetycznego, został oparty na założeniach wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂.

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

Scenariusz wysokich cen CO₂ oraz zaimplementowane koszty środowiskowe powodują, że moc zainstalowana w elektrowniach opalanych węglem kamiennym ulegnie w latach 2020–2040 szybkiej redukcji.

Dane Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA¹⁵ wskazują, że moc osiągalna istniejących ciepłych elektrowni krajowych (zarówno jednostek wytwórczych centralnie dysponowanych, jak i jednostek wytwórczych niebędących centralnie dysponowanymi) w perspektywie lat 2022–2040 będzie systematycznie spadała, z 35 076 MW do 12 193 MW w 2040 r., w tym opalanych węglem brunatnym – z 8269 MW do 757 MW, opalanych węglem kamiennym – z 21 627 MW do 7255 MW, natomiast opalanych gazem – z 4024 MW do 3255 MW.

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

- produkcja energii przy użyciu węgla brunatnego w latach 2018–2020 zmniejszała się z 49 014 776 MWh do 37 978 120 MWh, natomiast w latach 2021–2022 zwiększyła się wynosząc odpowiednio 45 681 269 MWh i 46 942 370 MWh,
- produkcja energii przy użyciu węgla kamiennego w latach 2018–2020 zmniejszała się z 60 935 232 MWh do 52 047 285 MWh, natomiast w latach 2021–2022 wyniosła odpowiednio 63 228 882 MWh i 60 444 226 MWh,
- produkcja energii przy użyciu gazu ziemnego corocznie w latach 2018–2021 wzrastała z 5 035 662 MWh do 8 302 701 MWh, a w 2022 r. wyniosła 6 496 158 MWh.

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

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

Na podstawie danych PSE SA dotyczących produkcji energii oraz zużycia paliwa, a także planów wyłączania poszczególnych bloków energetycznych zasilanych paliwami kopalnymi, NIK oszacowała wielkość poszczególnych paliw niezbędną do produkcji w latach 2024–2040 energii w jednostkach w centralnej dyspozycji¹⁶:

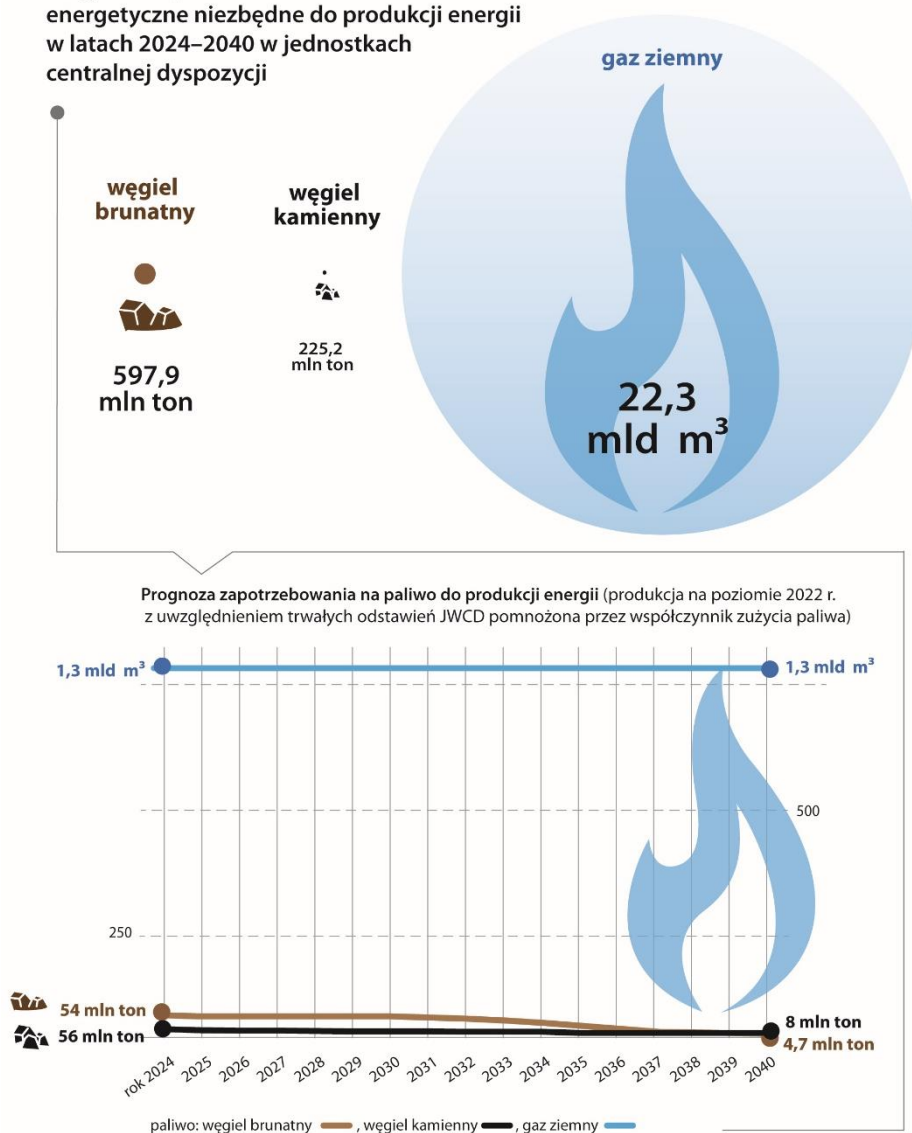
- węgiel brunatny – 597,9 mln ton (do 2040 r. planuje się zamknąć wszystkie bloki zasilane węglem brunatnym),
- węgiel kamienny – 225,2 mln ton (po 2040 r. roczne zużycie węgla kamiennego do produkcji energii wyniesie według takich szacunków poniżej 8,0 mln ton i będzie malało, a ostatnie bloki węglowe zasilane tym paliwem zostaną zamknięte w 2054 r.),
- gaz ziemny – 22 245,0 mln m³.

¹⁵ Dalej: PSE SA.

¹⁶ Do oszacowania przyjęto założenie, że wskaźnik faktycznego zużycia paliwa na 1 MWh wyprodukowanej energii w poszczególnych elektrowniach będzie kształtował się na takim poziomie, jak w 2022 r.

Infografika nr 1

Prognoza zapotrzebowania na surowce energetyczne niezbędne do produkcji energii w latach 2024–2040 w jednostkach centralnej dyspozycji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli.

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

Zasoby operatywne¹⁷ w złożach zagospodarowanych według stanu na koniec 2022 r. wynosiły: dla węgla kamiennego 2948,82 mln t a dla węgla brunatnego 613,912 mln t. Zasoby przemysłowe w złożach zagospodarowanych gazu ziemnego wyniosły 51 526,9 mln m³.

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

¹⁷ Na podstawie opracowania Ministerstwa Klimatu i Środowiska: *Ocena krajowych źródeł podaży i wystarczalności surowców wraz z wskaźnikami do oceny bezpieczeństwa surowcowego kraju wg stanu na 2022 r.*

**Szacowane
zapotrzebowanie
na surowce
w PSP2050**

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

Dla celów realizacji *Polityki Surowcowej Państwa* oszacowano zapotrzebowanie na surowce energetyczne, wyniki przedstawiono w załączniku nr 5 do *Polityki Surowcowej Państwa, Zbiornicze zestawienie obecnego i prognozowanego zapotrzebowania na poszczególne analizowane surowce mineralne (wg stanu na koniec 2018 r.)*:

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

5.1.1. Programowanie działań w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych surowców energetycznych w strategiach rządowych

Strategiczne dokumenty rządowe, przyjęte w okresie objętym kontrolą (*Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* oraz *Polityka Surowcowa Państwa*) były spójne w zakresie określenia celów związanych z zabezpieczeniem i wykorzystaniem krajowych surowców energetycznych. Wyznaczone cele strategiczne były adekwatne do wyników przeprowadzonych analiz.

**Polityka energetyczna
Polski do 2040 r.**

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. została przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. Należy wskazać wieloletnie opóźnienie w przyjęciu przez Radę Ministrów nowej polityki energetycznej państwa. Według przepisów Prawa energetycznego powinna ona być przyjęta w 2013 r.¹⁸ NIK negatywnie oceniała opóźnienie w procedowaniu przyjęcia *Polityki Surowcowej Państwa* w przeprowadzonych kontrolach np. w kontroli P/18/018 *Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018*, czy P/21/019 *Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”*.

W PEP2040 określono osiem celów szczegółowych, ze wskazaniem działań koniecznych do ich realizacji oraz projektami strategicznymi. Jednym z nich było optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych i dążenie do uzyskania możliwie wysokiej efektywności wydobycia oraz wykorzystania surowców. Założono, że w związku z trwającą transformacją energetyki w kierunku niskoemisyjnym, wydobycie surowców energetycznych (w szczególności węgla kamiennego i brunatnego) będzie się zmniejszać. Projektem strategicznym służącym osiągnięciu tego celu była *Transformacja regionów węglowych*. Według PEP2040 popyt na węgiel kamienny miał być pokrywany zasobami własnymi, a relacja import-eksport miała mieć charakter

¹⁸ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., a zgodnie art. 15 ust. 2 Prawa energetycznego (przepis obowiązywał do dnia 2 lipca 2021 r.), politykę energetyczną państwa opracowuje się co cztery lata.

uzupełniający. Według prognoz rola tego surowca ma ulec ograniczeniu. W czasie transformacji polskiego sektora energetycznego niezbędne jest zapewnienie przez polski sektor górnictwa pewnych dostaw węgla kamiennego po konkurencyjnych cenach. Z tego względu konieczne jest zapewnienie rentowności sektora oraz racjonalna eksploatacja, wykorzystanie i dystrybucja surowca.

Inne cele PEP2040, istotne z punktu widzenia zabezpieczenia surowców dla energetyki, to m.in.:

- wdrożenie energetyki jądrowej (PEP2040 zakłada uruchomienie pierwszego bloku jądrowego o mocy 1–1,6 GW w 2033 r., a także realizację kolejnych co 2–3 lata),
- rozwój OZE,
- rozwój ciepłownictwa i kogeneracji,
- poprawa efektywności energetycznej.

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

NIK wskazuje na brak możliwości zobowiązywania podmiotów spoza administracji publicznej do realizacji określonych zadań w trybie uchwały Rady Ministrów. Negatywne skutki takiej wady programów rządowych NIK wykazała w kontroli P/22/013 *Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym*. Ze względu na przypisanie części zadań spółkom, nie zostały one zrealizowane, a reprezentanci Skarbu Państwa w akcjonariacie tych spółek nie mieli skutecznych narzędzi zapewnienia realizacji poszczególnych zadań.

PEP2040 wyznaczyła drogę do dekarbonizacji gospodarki, co stanowi cel Unii Europejskiej do 2050 r., ponadto określiła wskaźniki realizacji celów:

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

Polityka Surowcowa Państwa – przyjęta z opóźnieniem

Podstawę do opracowania strategii w zakresie między innymi gospodarowania zasobami kopalin stanowiły kierunki rozwoju określone w SOR. Jednym z projektów strategicznych SOR w obszarze Środowisko była *Polityka Surowcowa Państwa*, której wprowadzenie w życie miało nastąpić w 2018 r. Potrzeba przyjęcia *Polityki Surowcowej Państwa* wynikała także z wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, dotyczących kontroli *Gospodarki złożami strategicznych surowców kopalnych*¹⁹. NIK zwróciła uwagę na brak spójnej polityki surowcowej, uwzględniającej strategię gospodarki zasobami kopalin.

Prace nad PSP rozpoczęły się w lipcu 2016 r. Przygotowany projekt *Polityki Surowcowej Państwa* w dniu 29 maja 2019 r. Minister Klimatu i Środowiska przekazał Radzie Ministrów. Jak wykazała poprzednia kontrola NIK, na przedłużanie się prac nad dokumentem wpływ miała konieczność dostosowania założeń ujętych w PSP do PEP2040, kilkukrotna reorganizacja Ministerstwa oraz brak powołania (w okresie od dnia 20 marca do dnia 20 października 2020 r.) Głównego Geologa Kraju, pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu do Spraw Polityki Surowcowej²⁰.

¹⁹ P/17/015/KGP, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/015/KGP>.

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

Polityka Surowcowa Państwa została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r.²¹ Głównym celem działań zaplanowanych w PSP2050 było zabezpieczenie potrzeb bieżących i przyszłych oraz stałe poszerzanie bazy zasobowej kopalin do produkcji surowców, w tym surowców energetycznych. Ponadto, intensyfikacja poszukiwania, rozpoznawania i zagospodarowywania systemów geotermalnych oraz wsparcie działań w zakresie wykorzystania czystych technologii węglowych.

Zakładano, że cele te będą osiągnane poprzez odpowiednie zmiany prawno-administracyjne ułatwiające i sprzyjające prowadzeniu działalności poszukiwawczej, rozpoznawczej oraz wydobywczej. Istotne znaczenie w realizacji celów przypisano także skutecznej i kompleksowej ochronie złóż kopalin, która pozwalałaby zachować dostęp do złóż już udokumentowanych oraz bezpośredniemu zaangażowaniu jednostki pełniącej funkcję państwowej służby geologicznej w działania na rzecz rozwoju nowych technologii w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, dokumentowania i wykorzystywania zasobów złóż kopalin do produkcji surowców.

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

Niepełna realizacja zadań w strategiach i programach

W ramach realizacji rządowych strategii nie zrealizowano zadania zapewnienia możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny i brunatny oraz gaz ziemny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż. Tym samym dotychczas nie został osiągnięty cel *Polityki energetycznej Polski do 2040 r.*²² zakładający optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych. Zaniechanie lub opóźnianie realizacji tego zadania może powodować nieodwracalną utratę możliwości eksploatacji poszczególnych złóż.

Na mocy ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw²³, wprowadzono definicję złoża strategicznego oraz przyjęto procedurę uznania złoża za strategiczne. Przepis ten wszedł w życie jednak dopiero z dniem 28 października 2023 r. i do zakończenia kontroli NIK minister właściwy do spraw środowiska nie zainicjował żadnego postępowania w sprawie wydania decyzji o uznaniu złoża kopalin za złożo strategiczne.

Minister Aktywów Państwowych nie zapewnił realizacji niektórych celów i działań w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych, wyznaczonych przez Radę Ministrów w *Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce*²⁴ oraz *Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*²⁵. Wskutek braku skutecznego nadzoru nie zostały wykonane kluczowe działania. Nierzetelne przygotowanie koncepcji wydzielenia wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa w konsekwencji wpłynęło na brak sfinalizowania całego przedsięwzięcia.

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

²² Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. poz. 264.

²³ Dz. U. poz. 2029.

²⁴ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 maja 2018 r. Dalej: *Program dla górnictwa węgla brunatnego*.

²⁵ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r. Dalej: *Program dla górnictwa węgla kamiennego*.

5.2.1. Realizacja zadań wyznaczonych w PEP2040 oraz Polityce Surowcowej w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych złóż kopalin energetycznych

Realizacja zadań w PEP2040

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

1.1. zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż,

1.2. zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel brunatny poprzez m.in. ochronę udokumentowanych złóż kopalin oraz racjonalną gospodarkę złóż,

1.5. zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na gaz ziemny przez m.in. optymalizację wykorzystania krajowych złóż gazu ziemnego, w tym rozwój metod wykorzystania złóż niekonwencjonalnych.

Realizacja wymienionych zadań odbywała się poprzez m.in. działania określone w *Polityce Surowcowej Państwa*. Ministerstwo Klimatu i Środowiska opracowało *Podsumowanie realizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. w 2021 r.* Zgodnie z tym dokumentem:

- 28 maja 2021 r. zawarto umowę społeczną dotyczącą transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego pomiędzy reprezentantami strony rządowej, strony związków zawodowych, gmin górniczych i zarządów spółek górniczych. Uchwalono ustawę z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2071) – postanowienia m.in. w zakresie przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących możliwości zbywania kopalń, zakładów górniczych lub ich oznaczonych części do końca 2023 r., przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących restrukturyzacji zatrudnienia, zwiększenia wysokości limitu środków przeznaczonych na finansowanie procesu restrukturyzacji, rozpoczętego w 2015 r.,
- w celu zapewnienia ochrony udokumentowanych złóż kopalin w krajowym systemie zagospodarowania przestrzennego w trybie ciągłym opiniowano projekty: studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województwa,
- w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych oraz właściwości ministra właściwego do spraw środowiska w trybie ciągłym uzgadniano projekty (w przypadku braku dokumentów planistycznych, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego) decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- prowadzono prace nad nowelizacją ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²⁶, która przewidywała m.in.: wprowadzenie definicji złoża strategicznego, zasady uznawania złoża za strategiczne, (na wniosek lub z urzędu), określenie zasad jego dokumentowania, wprowadzenie obowiązku ujawnienia go w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego, a także sankcje związane z niewdrażaniem tego obowiązku, określenie przepisów gwarantujących realne zabezpieczenie złóż strategicznych przed zabudową terenu uniemożliwiającą lub poważnie utrudniającą przyszłą ewentualną eksploatację złóż kopalin – z wyjątkiem instalacji OZE, które nie są trwale związane z gruntem i morskich farm wiatrowych, nałożenie obowiązku wprowadzenia złoża kopaliny nie tylko do studium, ale również do planu miejscowego i doprecyzowanie zasady

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290.

**Realizacja zadań
Polityki Surowcowej
Państwa przez
Ministra Klimatu
i Środowiska oraz
jednostki podległe**

wprowadzania tych zmian, usprawnienie niektórych procedur związanych z prowadzeniem postępowań przez organy nadzoru górniczego oraz organy administracji geologicznej, nałożenie na ministra właściwego do spraw środowiska obowiązku prowadzenia wykazu złóż strategicznych,

- prowadzono prace nad przygotowaniem *Polityki Surowcowej Państwa*, której celem było zabezpieczenie potrzeb bieżących i przyszłych oraz stałe poszerzanie bazy zasobowej kopalin do produkcji surowców (w tym surowców energetycznych), a ponadto intensyfikacja poszukiwania, rozpoznawania i zagospodarowywania systemów geotermalnych oraz wspieranie podejmowanych aktywności w zakresie wykorzystania czystych technologii węglowych (przyjęcie *Polityki Surowcowej Państwa* – 1 marca 2022 r.).

W ramach celu szczegółowego **1. Zapewnienie dostępu do surowców ze złóż kopalin** zrealizowano następujące działania związane z gospodarką kopalinami energetycznymi:

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

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

- Zgodnie z dokumentem szacowane zapotrzebowanie na poszczególne surowce przedstawiało się następująco: w latach 2000–2018 krajowe zapotrzebowanie na gaz ziemny wysokometanowy wykazywało dosyć szybki trend wzrostowy z około 10 500 mln m³ w 2000 r. do około 17 208 mln m³ w 2018 r. Przewidywano, że zapotrzebowanie na gaz ziemny wysokometanowy w Polsce będzie nadal dynamicznie wzrastać osiągając około 18 500 mln m³ w 2025 r. i około 20 200 mln m³ w 2030 r., po tym roku tempo wzrostu zmaleje i zapotrzebowanie osiągnie 21–22 mld m³ w 2040 r. i 22–23 mld m³ w perspektywie 2050 r. Wielkości te należy uważać za maksymalne.
- W latach 2000–2018 zapotrzebowanie na surowy węgiel brunatny wykazywało dużą zmienność, wahając się w przedziale 56–66 mln ton na rok. Prognozy zakładały, że poziom zapotrzebowania ma spadać i w roku 2030 osiągnąć około 48 mln t, w roku 2040 – 15–16 mln ton, natomiast do roku 2050 ma zostać wygaszona produkcja energii bazującej na węglu brunatnym.
- W latach 2000–2018 zapotrzebowanie na węgiel energetyczny wykazywało tendencję malejącą z około 70 mln ton/r. do około 62 mln ton/r., odbiegając od tego trendu w okresach maksymalnego lub minimalnego zapotrzebowania. Zakłada się, że w 2030 r. zapotrzebowanie na węgiel energetyczny wyniesie niespełna 36 mln t/r., a w 2040 r. – około 24 mln t/r. Przedstawiona prognoza przewidywała zakończenie wydobycia i wykorzystania węgla kamiennego energetycznego w Polsce w perspektywie 2050 r.

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

PIG-PIB w dniu 22 stycznia 2021 r. sporządził raport pn. *Pięcioletni plan dokumentowania przez Państwową Służbę Geologiczną obszarów prognostycznych w kategorii D kopalin służących do pozyskiwania surowców kluczowych dla gospodarki*. W pierwszej części opracowania wytypowano kopalinę służące do pozyskiwania surowców kluczowych dla gospodarki narodowej, natomiast druga część zawierała analizy poszczególnych kopalin w kontekście możliwości ich dokumentowania jako nowych złóż w kategorii D

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

ze środków budżetowych. Głównym efektem prac było ustalenie surowców strategicznych, kluczowych i krytycznych oraz kopalin najważniejszych dla polskiej gospodarki, a także wypracowanie metodyki wyznaczania tych surowców.

Na podstawie opisanego powyżej opracowania, w PSP2050 wyznaczono dwa zbiory – surowce strategiczne i krytyczne dla krajowej gospodarki²⁸. Zostały one umieszczone, obok surowców krytycznych UE, na liście stanowiącej załącznik nr 1 do PSP2050:

- Surowce strategiczne dla polskiej gospodarki – lista zawiera 47 surowców, w tym: gaz ziemny, węgiel brunatny i węgiel kamienny energetyczny; zbiór został podzielony na dwie podgrupy:
 - surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa – surowce, których trwała podaż musi być zapewniona – zarówno takie, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak i ważne surowce deficytowe (pochodzące w całości lub większości z importu),
 - surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i innowacyjnych technologii – surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. 90 %) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe) niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii.
- Surowce krytyczne dla polskiej gospodarki – takie surowce strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych są obciążone albo dużym ryzykiem, albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej, ale także takie surowce, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych itp. Lista zawiera 17 surowców, w tym gaz ziemny.

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

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

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

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

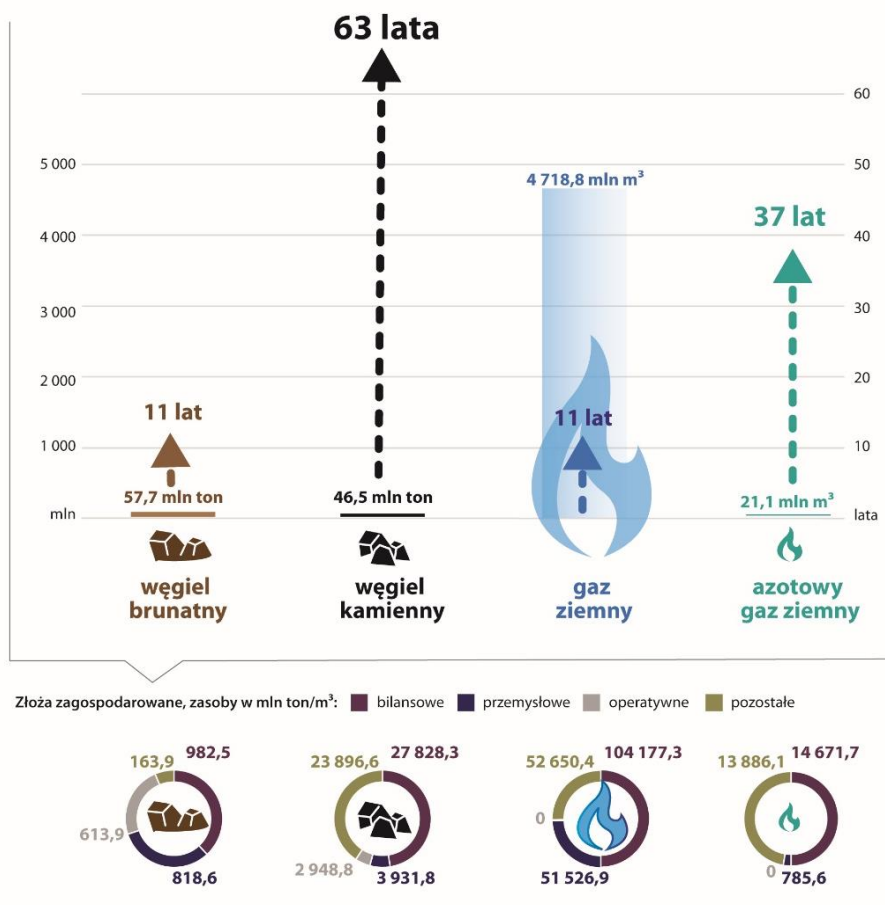
²⁸ Kryteria przyjęte w oparciu o opracowanie *Wytypowanie kopalin służących do pozyskiwania surowców kluczowych dla gospodarki narodowej*, wykonane przez IGSMiE PAN na zlecenie PIG PIB w ramach umowy nr 289/2018/Wn-07/FG-GO-DN/D z dnia 6 grudnia 2018 r. pn. *Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie prowadzenia Polityki Surowcowej Państwa*.

od 2018 r. do 2050 r.²⁹ Ocenę sporządzono także na koniec 2022 r., zgodnie z którą (przy założeniu wydobycia na poziomie roku 2022 r.) zasobów węgla brunatnego i gazu ziemnego wystarczy na 11 lat a węgla kamiennego na 63 lata.

Według tej analizy wydobycie węgla kamiennego i gazu ziemnego nie pokrywało zapotrzebowania w roku 2018 i 2020, w latach 2018–2050 przewidywany jest spadek zapotrzebowania na węgiel brunatny i wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny.

Infografika nr 2

Wystarczalność zasobów operatywnych na podstawie ich wydobycia za 2022 r.



Źródło: opracowanie MKiŚ – Ocena krajowych źródeł podaży i wystarczalności surowców wraz z wskaźnikami do oceny bezpieczeństwa surowcowego kraju wg stanu na 2022 r.

²⁹ W analizie określono zasoby bilansowe, z podziałem na złoża zagospodarowane i przemysłowe, zasoby bilansowe w złożach niezagospodarowanych i zaniechanych oraz zasoby pozabilansowe, określono także aktualne wydobycie surowców, dane zostały opracowane w oparciu o aktualny *Bilans zasobów złóż kopalin*. W zestawieniu wskazano zasoby operatywne tzw. zasoby wydobywalne – czyli część zasobów przemysłowych pomniejszonych o straty ponoszone podczas wydobycia. Zasoby operatywne dla wszystkich surowców określono przyjmując wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych na poziomie 75 % (dla siarki wydobywanej metodą otworową 50 %, dla soli kamiennej 30 %). W przypadku węglowodorów *Bilans zasobów złóż kopalin* określił zasoby wydobywalne, czyli zasoby operatywne, a w przypadku innych surowców *Bilans* określił zasoby geologiczne, dlatego konieczne były obliczenia w celu wyznaczenia zasobów operatywnych. Na podstawie zasobów operatywnych, aktualnego wydobycia i założeniu, że wydobycie pozostanie niezmiennie w kolejnych latach obliczono wystarczalność statyczną zasobów operatywnych (w latach). Dane mają charakter orientacyjny, pozwalają określić sytuację surowcową dla celów prognostycznych.

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

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

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

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

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

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

Celem było wskazanie państw, które mogłyby być źródłem importu do Polski surowców deficytowych.

Dotychczas wykonano analizę importu surowców w latach 2000–2019. Natomiast prognozy wielkości i kierunków niezbędnego importu deficytowych surowców kluczowych i strategicznych dla polskiej gospodarki w dalszym horyzoncie czasowym są planowane do wykonania w 2024 r.

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

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

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

Ponadto, w ramach tego celu szczegółowego prowadzono następujące zadania:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Realizowane działania legislacyjne opisano w punkcie 5.3 niniejszej Informacji.

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

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

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

W celu zabezpieczenia dostępu do złóż węgla brunatnego poprzez umożliwienie czasowego wykorzystania terenów ponad złożami dla celów OZE, w ramach nowelizacji ustawy Pgg wprowadzono przepis – art. 125 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska³⁰, zgodnie z którym nie narusza ochrony złóż kopalin lokalizowanie na obszarach występowania udokumentowanych złóż kopalin

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

morskich farm wiatrowych w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz instalacji odnawialnych źródeł energii w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, jeżeli te instalacje nie są trwale związane z gruntem w sposób uniemożliwiający eksploatację złoża w przyszłości. Ponadto w ramach nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzono instytucję uzgodnienia planu ogólnego gminy (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret 7) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 15), dzięki czemu minister uzyskał wpływ na sposób zagospodarowania terenów ponad złożami kopalin, w szczególności przeznaczenie ich na działalność OZE, rolnictwa, leśnictwa, terenów zieleni, w tym ogrodów działkowych, wód, turystyki sportu i rekreacji.

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

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

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

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

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

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

Według MKiŚ ww. opracowanie będzie stanowiło materiał wyjściowy, który zostanie wykorzystany na potrzeby przeprowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie uznania złoża kopaliny za złożo strategiczne (na podstawie art. 50 ustawy nowelizującej Pgg).

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

Po wejściu w życie nowelizacji Pgg do MKiŚ wpłynęły trzy decyzje w sprawie zatwierdzenia dokumentacji geologicznych złóż albo dodatków do dokumentacji geologicznych złóż (pierwsza 20 listopada 2023 r.). Do dnia zakończenia kontroli NIK nie upłynął termin na wszczęcie postępowania.

Szczegółowy opis zmian wprowadzających pojęcie złoża strategicznego znajduje się w punkcie 5.3 niniejszej Informacji.

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

W okresie od stycznia 2019 r. do kwietnia 2023 r. przeanalizowano 9454 projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz 1851 projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Projekty te były przysyłane w trybie opiniowania na podstawie art. 11 pkt 5 lit. g (przepis został uchylony z dniem 24 września 2023 r.) oraz art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 95 ust. 1 Pgg. W Ministerstwie wprowadzono praktykę (niewymaganą przepisami), że pismo zawierające opinię negatywną do projektu studium/planu miejscowego wysyłane było do wiadomości wojewody, aby przekazać informację, na co ten organ powinien zwrócić uwagę przy analizie aktu samorządu terytorialnego, pod kątem zgodności z prawem.

**Realizacja zadań
w PEP2040
i Programie polskiej
energetyki jądrowej
przypisanych
Ministrowi Klimatu
i Środowiska**

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

Zgodnie z art. 108e ust. 1 ustawy Prawo atomowe³¹, Minister właściwy do spraw energii opracowuje co cztery lata, w terminie do dnia 30 czerwca danego roku, sprawozdanie z realizacji PPEJ i przedkłada je Radzie Ministrów. W dniu 10 października 2022 r. MKiŚ ogłosił przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie z realizacji PPEJ za lata 2020–2021³².

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

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

W zakresie realizacji zadań określonych w PPEJ z 2020 r. Spółka osiągnęła następujące kamienie milowe w zakresie realizacji pierwszej elektrowni jądrowej (EJ1):

- uzyskanie decyzji zasadniczej,
- uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- uzyskanie decyzji lokalizacyjnej,
- zawarcie umowy na prace inżynierskie EJ1 z konsorcjum spółek Westinghouse (dostawca technologii) oraz Bechtel (główny wykonawca robót budowlanych),

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1277.

³² M.P. poz. 1082. Dalej: Sprawozdanie.

- rozpoczęcie prac wstępnych i przygotowawczych w lokalizacji EJ1 związanych z kampanią badań geotechnicznych,
- uzyskanie warunków przyłączeniowych dla EJ1 w ramach uzgadnianej umowy przyłączeniowej z OSP.

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

**Realizacja zadań
w PEP2040
przypisanych
Ministrowi Aktywów
Państwowych**

W ramach zadań wynikających z PEP2040 Ministrowi Aktywów Państwowych przypisano współodpowiedzialność za realizację **celu szczegółowego 1: Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych**, w tym realizację:

Działania 1.1: Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny poprzez:

- zapewnienie rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego – 28 maja 2021 r. podpisana została *Umowa Społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego*³³, a 4 marca 2022 r. złożono wniosek notyfikacyjny w Komisji Europejskiej³⁴ dotyczący programu pn. *System wsparcia dla górnictwa węgla kamiennego*. W maju 2023 r. złożono aktualizację wniosku notyfikacyjnego. KE nie wydała dotychczas decyzji w przedmiotowej sprawie. W dniu 9 października 2023 r. Ministerstwo za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁵ wystosowało do KE pismo³⁶, w którym zwróciło uwagę na deklaracje złożone przez przedstawicieli Komisji Europejskiej na spotkaniu w czerwcu 2023 r., że do końca lipca 2023 r. zwrócą się z zestawem pytań odnośnie aktualizacji programu pomocowego. KE nie odniosła się³⁷ do przedłożonego dokumentu. Notyfikacja pomocy publicznej jest procesem, który trwa do momentu, aż KE nie uzna, że posiada wszystkie niezbędne informacje i wyjaśnienia, które umożliwiają jej wydanie decyzji.

Umowa Społeczna doprecyzowywała zasady stopniowego zamykania i likwidacji sektora wydobywania, w tym kwestie zatrudnienia i osłon socjalnych dla górników, określiła zasady systemu i instrumentów wsparcia niezbędnych dla stopniowego odchodzenia od węgla i doprecyzowała określone kwestie dotyczące transformacji energetycznej. Poszczególne postulaty *Umowy Społecznej* realizowane były przez właściwe resorty, natomiast MAP realizował jej postanowienia poprzez prace nad systemem wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego opracowując i przekazując do Komisji Europejskiej wniosek notyfikacyjny w tym zakresie, o którym mowa powyżej, przy opisie realizacji działania 1.1. Zgodnie z *Umową Społeczną* eksploatacja węgla ma być stopniowo redukowana, aż do ostatecznego jej zakończenia w 2049 r. Wydobywanie węgla kamiennego w latach 2022–2049 dotyczące trzech spółek objętych systemem wsparcia, tj. PGG SA, Tauron Wydobywanie SA i Węglókoks Kraj SA ma wynieść netto łącznie 533,44 mln ton.

³³ Dalej: *Umowa Społeczna*.

³⁴ Dalej także: KE lub Komisja.

³⁵ Dalej: UOKiK.

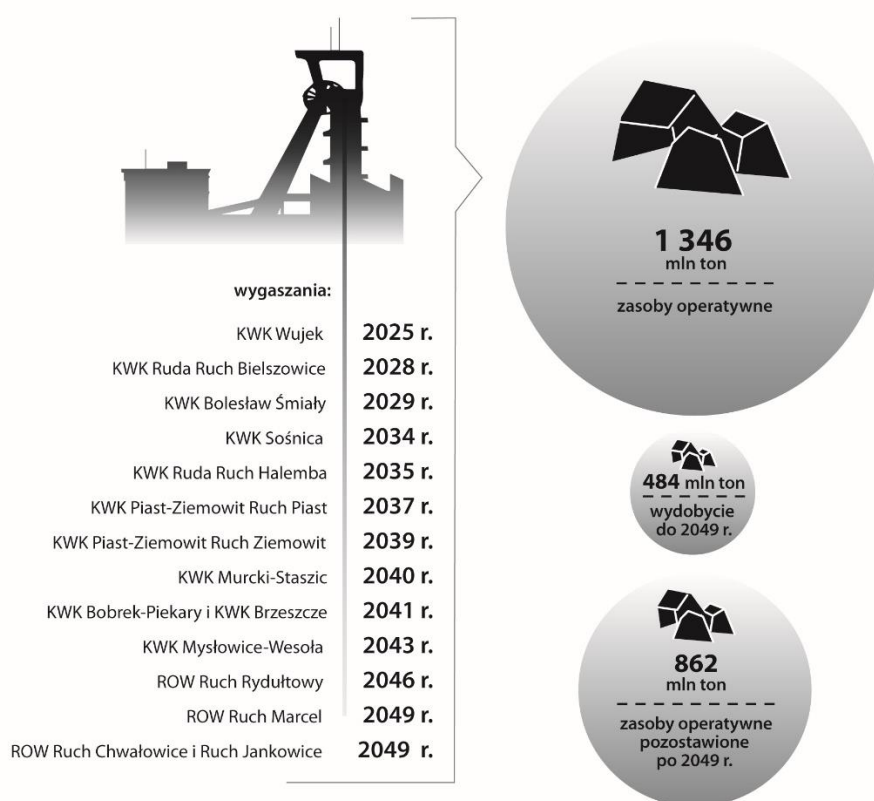
³⁶ Pismo MAP – UOKiK z dnia 3 października 2023 r., znak: DGA.III.4170.1.2022 oraz pismo UOKiK – KE z 9 dnia października 2023 r., znak: DMP-3.550.3.2021.

³⁷ Według stanu na dzień 27 listopada 2023 r.

Doradca techniczny Ministerstwa – Główny Instytut Górnictwa, zweryfikował potencjał zapotrzebowania na węgiel energetyczny ze strony CTW. Wydobycie węgla miało być stopniowo redukowane, aż do ostatecznego jego zakończenia w 2049 r. Harmonogram zakończenia eksploatacji węgla kamiennego w poszczególnych jednostkach produkcyjnych do końca 2049 r., według aktualizacji wniosku notyfikacyjnego przedstawia się w latach 2022–2049 następująco: 2022 r. KWK Wujek, 2025 r. KWK Ruda Ruch Bielszowice, 2028 r. KWK Bolesław Śmiały, 2029 r. KWK Sośnica, 2034 r. KWK Ruda Ruch Halemba, 2035 r. KWK Piast-Ziemowit Ruch Piast, 2037 r. KWK Piast-Ziemowit Ruch Ziemowit, 2039 r. KWK Murcki-Staszic, 2040 r. KWK Bobrek-Piekary i KWK Brzeszcze, 2041 r. KWK Mysłowice-Wesoła, 2043 r. ROW Ruch Rydułtowy, 2046 r. ROW Ruch Marcel, 2049 r. ROW Ruch Chwałowice i Ruch Jankowice, 2049 r. KWK Janina i KWK Sobieski.

Infografika nr 3

Wykorzystanie zasobów operatywnych węgla kamiennego w kopalniach przewidzianych do wygaszenia do 2049 r.



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli.

Zasoby operatywne³⁸ wyżej wymienionych kopalń wyniosły 1346,5 mln ton. Biorąc pod uwagę, że kopalnie te do 2049 r. mają zaplanowane wydobycie na poziomie 484,18 mln ton oraz przedstawiony harmonogram ich zamykania, w przedmiotowych złożach pozostanie około 862 mln ton zasobów operatywnych. Zasoby te mogłyby być przedmiotem dalszej eksploatacji w sytuacji, gdyby krajowe wydobycie węgla nie było zobligowane do wygaszania, w związku z zachodzącymi procesami transformacji energetycznej.

- ochronę udokumentowanych złóż kopalni oraz racjonalną gospodarkę złożami – rola ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni polegała przede wszystkim na uzgadnianiu projektów rozstrzygnięć w sprawach prowadzonych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska dotyczących

³⁸ Zasoby operatywne są to zasoby przemysłowe pomniejszone o straty ponoszone podczas eksploatacji.

udzielania, zmian i przekształcania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Efektem tych działań były wydawane postanowienia w sprawie uzgodnienia przedkładanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska projektów rozstrzygnięcia.

Z uwagi na napływające do Ministerstwa Aktywów Państwowych informacje o trudnościach napotykanym przez spółki wydobywcze sektora górnictwa węgla kamiennego w toku procedury zmierzającej do uzyskania decyzji środowiskowej, stanowiącej załącznik do wniosków koncesyjnych, MAP podjął inicjatywę opracowania wytycznych w zakresie przygotowywania raportów o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięć polegających na wydobywaniu węgla kamiennego i metanu jako kopaliny towarzyszącej. W związku z powyższym zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska i Ministerstwa Infrastruktury o zajęcie stanowiska w tej sprawie³⁹. Przygotowanie takich wytycznych wynikało z konieczności doprecyzowania wymogów dotyczących treści raportów o oddziaływaniu na środowisko⁴⁰. Wdrożenie wytycznych do stosowania zmierzało do ujednolicenia zasad opracowywania raportów OOS i przyspieszenia procedury uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w świetle aktualnych wymagań, a co za tym idzie również koncesji.

Ministerstwo Aktywów Państwowych uczestniczyło też w projekcie *Gospostrateg*⁴¹, którego celem była identyfikacja zapotrzebowania na węgiel kamienny z wykorzystaniem systemów modelowania miks gospodarczego w powiązaniu z opracowaniem innowacyjnej koncepcji gospodarki zasobami złóż węgla i ciągłej inwentaryzacji zwałów i hałd z wykorzystaniem technologii bezzałogowych statków powietrznych. Założenia projektu przewidywały, że jego rezultatami będą m.in. pilotaż rozwiązań dotyczących koncepcji gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego dla wybranych kopalń węgla kamiennego, opracowanie cyfrowych modeli złóż aktualnie eksploatowanych i perspektywicznych poszczególnych kopalń, dostarczenie branży wydobywczej i właścicielowi tj. Skarbowi Państwa narzędzi pozwalających zweryfikować potencjał zasobowy złóż węgla kamiennego oraz opracować propozycje zmian w przepisach prawnych dotyczących wymagań jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż;

- racjonalną dystrybucję surowca – zgodnie z zapisami PEP2040 racjonalna dystrybucja surowca rozumiana jest również jako wykorzystanie węgla w możliwie najmniejszych odległości od miejsca wydobycia.

W związku z sytuacją kryzysową w sezonie grzewczym 2022–2023 MAP podjęło na skutek obserwacji rynku i podaży surowca, działanie o charakterze interwencyjnym realizując we współpracy ze spółkami Skarbu Państwa i samorządami dystrybucję węgla wśród mieszkańców gmin biorąc pod uwagę m.in. miejsce wydobycia opału, kierunki dostaw do kraju (np. przez porty), posiadane centra dystrybucyjne (magazyny) i dostępną infrastrukturę (linie kolejowe) w celu możliwie sprawnej dystrybucji, bez przewożenia surowca przez cały kraj. Istotne było równomierne rozprowadzenie węgla po całym kraju, a nie jedynie do miejsc położonych blisko źródeł węgla, tj. kopalni i portów. Działanie było prowadzone w związku z realizacją przepisów ustawy z 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych⁴².

- zagospodarowanie ubocznych produktów wydobycia oraz poszukiwanie innowacji w wydobyciu i wykorzystaniu surowca – MAP w ramach nadzoru nad przedsiębiorstwami górnictwami podejmowało aktywności związane m.in. z maksymalizacją zagospodarowania metanu przy wykorzystaniu systemu odmetanowania kopalń i realizacją projektów związanych z utylizacją

³⁹ Pismo MAP do MKiŚ i Ministerstwa Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2023 r., IK: 804883.

⁴⁰ Dalej: Raporty OOS.

⁴¹ Projekt dofinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, realizowany w ramach Strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych – Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków.

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 114.

lub zagospodarowaniem metanu z powietrza wentylacyjnego m.in. w ramach:

- programu Redukcji Emisji Metanu zakładającego zwiększenie efektywności odmetanowania do 50 % i wykorzystywania ujmowanego metanu do 95 %. Program realizowany był w JSW SA i dotyczył gospodarczego wykorzystania metanu w zakładach spółki. Pozyskany ze zrobów poeksploatacyjnych metan wykorzystany zostanie do produkcji energii elektrycznej w silnikach gazowych połączonych z generatorami prądu.
- projektu *MASTERMINE*⁴³.

W połowie 2023 r. MAP z MKiŚ rozpoczęło prace nad przygotowaniem *Programu systemu zachęt do redukcji emisji metanu* w celu zachęcenia przedsiębiorstw górniczych prowadzących kopalnie metanowe do podejmowania działań skutkujących zwiększeniem wykorzystania metanu i tym samym redukcją emisji tego gazu do atmosfery. Celem głównym było ograniczenie emisji metanu do atmosfery o 30 % do 2035 r. w porównaniu do roku 2022. W założeniu Program powinien zostać uruchomiony jak najszybciej, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Europejskiej w kwestii wysokości intensywności dotacji w 2024 r. W ramach Programu umożliwione zostało wnioskowanie o środki finansowe (dofinansowanie w wysokości do 100 % kosztów kwalifikowanych), które zostaną wykorzystane do realizacji inwestycji oraz inicjowanie prac badawczych w celu opracowania lub usprawnienia technologii ograniczania emisji metanu i zwiększenia stopnia jego wykorzystania dostosowanej do specyficznych potrzeb beneficjenta.

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

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

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

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

Działanie 4C.1 zostało przeniesione do PEP2040 z Programu działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym, stanowiącego element dokumentu *Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze*

⁴³ Międzynarodowy program MASTERMINE, który z końcem 2022 r. wszedł w fazę projektowania. Projekt realizowany był w ramach Horyzontu Europa – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2021–2027) o zasięgu ogólnouniowym. Celem projektu było stworzenie rozwiązań technologicznych i metodologicznych dla zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju przemysłu górniczego. W projekt zaangażowane było konsorcjum złożone z 22 jednostek, w tym dwie z Polski: Główny Instytut Górnictwa i JSW SA.

naftowym⁴⁴. Pomimo upływu terminu realizacji zadanie nie zostało dotychczas zrealizowane przez Ministra Aktywów Państwowych.

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

5.2.2. Realizacja programów restrukturyzacji węgla kamiennego i brunatnego w zakresie gospodarki tymi kopalini

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

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

Brak harmonogramu
prac i planu
wdrożenia działań
dla programu
górnictwa węgla
brunatnego

W celu usprawnienia prac związanych z realizacją obu programów dla górnictwa powołano międzyresortowy zespół, a ze względu na analogiczne prace dotyczące górnictwa węgla kamiennego miały być podjęte wspólne działania w ramach całego sektora węglowego. Komitetowi Sterującemu od momentu powołania przewodniczył Sekretarz Stanu w ówczesnym Ministerstwie Energii, Grzegorz Tobiszowski. Po zmianie zarządzenia z dnia 11 czerwca 2020 r. pracom Komitetu przewodniczył Minister Aktywów Państwowych lub Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie Aktywów Państwowych. Funkcję przewodniczącego Komitetu od momentu wejścia w życie zarządzenia pełnił Dyrektor Departamentu Górnictwa i Hutnictwa w Ministerstwie, Jonasz Drabek. Komitet Sterujący, który od 11 czerwca 2020 r. działał przy Ministrze Aktywów Państwowych, nie wykonał zadania opracowania harmonogramu prac i planu wdrożenia działań wspomagających zadania opisane w poszczególnych celach szczegółowych *Programu dla górnictwa węgla brunatnego*. Jednocześnie Komitet Sterujący nie był skutecznym instrumentem monitorowania i egzekwowania od wszystkich podmiotów realizacji poszczególnych zadań w obu programach.

Program
restrukturyzacji
węgla brunatnego

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

W ramach celu szczegółowego **3.2.2 Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla brunatnego, działanie 1 Zapotrzebowanie na węgiel brunatny w kontekście polityki energetycznej Polski** zaprogramowano działania:

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

⁴⁴ Polityka została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2017 r.

**Zadania zrealizowane
w ramach programu
restrukturyzacji
węgla brunatnego**

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

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

MAP zwróciło się⁴⁵ do Głównego Geologa Kraju w sprawie rekomendacji Komitetu Sterującego odnośnie propozycji zmian do ustawy Pgg w zakresie usprawnienia procesu pozyskiwania i przedłużenia koncesji wydobywczych. Ustawą z 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zmiany w tym zakresie.

- Działanie 3 – Objęcie ochroną prawną pozostałych perspektywicznych złóż.

W związku z rekomendacjami działań Komitetu Sterującego, w dniu 12 kwietnia 2022 r. Minister wystosował pismo do Głównego Geologa Kraju z prośbą o weryfikację zapisów PEP2040. Komitet Sterujący zarekomendował działania dotyczące podjęcia decyzji kierunkowej w sprawie zapotrzebowania na produkcję energii z węgla brunatnego (strategiczna decyzja) w kontekście istniejących i perspektywicznych złóż, działań legislacyjnych mających na celu skorzystanie przez pracowników likwidowanych kopalń węgla brunatnego z osłon tj. urlopów górniczych oraz jednorazowych odpraw górniczych, jak również aktualizacji istniejących dokumentów branżowych m.in. *Programu dla sektora węgla brunatnego w Polsce*. W związku z rozpoczęciem prac w MKiŚ nad nowelizacją PEP2040, zwrócono się z prośbą o weryfikację jej zapisów, z uwagi na zmianę otoczenia wynikającą z aktualnej sytuacji geopolitycznej związanej z konfliktem zbrojnym toczącym się na zaatakowanej przez Rosję Ukrainie.

Ponadto 22 sierpnia 2022 r. Minister wystosował pismo do Głównego Geologa Kraju dotyczące rekomendacji Komitetu Sterującego odnośnie weryfikacji zapisów PEP2040 w zakresie zasadności podjęcia działań w kierunku określenia możliwości eksploatacji krajowych istniejących złóż węgla brunatnego, w tym również złóż perspektywicznych.

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

**Brak realizacji
kluczowych zadań
programu
restrukturyzacji
węgla brunatnego**

Wskutek braku skutecznego nadzoru, nie zostały wykonane kluczowe działania. W obszarze górnictwa węgla brunatnego były to ukończenie procesów związanych z uzyskaniem koncesji na wydobywanie węgla brunatnego w wybranych lokalizacjach (termin realizacji wyznaczono do 2020 r.), podjęcie kierunkowej decyzji odnośnie budowy nowych kompleksów paliwowo energetycznych opartych na węglu brunatnym (termin realizacji wyznaczono do 2019 r.), wskazanie zapotrzebowania na nowe moce oparte na węglu brunatnym, (liczba MW, rok rozpoczęcia eksploatacji) – imienne wskazanie złóż przewidzianych do uruchomienia (2019 r.).

⁴⁵ Pismem z dnia 22 sierpnia 2022 r.

**Program
restrukturyzacji
węgla kamiennego**

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

W *Programie węgla kamiennego* w ramach celu szczegółowego **II Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej i ciepła w okresie transformacji energetycznej oraz do produkcji koksu**⁴⁶ wyznaczone zostało działanie opracowania bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE – realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej. Ponadto przewidziano realizację dwóch kluczowych projektów. Pierwszy dotyczył krajowego bilansu energetycznego wieloletniego, drugi obszaru paliw niskoemisyjnych i bezdymnych w indywidualnych gospodarstwach domowych.

**Brak
opracowania bilansu
energetycznego kraju**

Nie zrealizowano zadania opracowania bilansu energetycznego kraju, który powinien uwzględniać założenia głównych celów polityki energetycznej UE, realizowanych w procesie krajowej transformacji energetycznej. Nie osiągnięto więc dotychczas celu, jakim było optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego oraz zapewnienie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń, jak również zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla.

Rozwiązania prawne związane z zapewnieniem odpowiedniej jakości paliw węglowych dostępnych na rynku i przeznaczonych do sektora komunalno-bytowego zostały określone w *rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*⁴⁷.

**Zadania zrealizowane
w ramach programu
restrukturyzacji
węgla kamiennego**

W ramach celu szczegółowego **III po zmianie Optymalne wykorzystanie istniejących złóż węgla energetycznego i utrzymanie niezbędnego poziomu inwestycji odtworzeniowych w horyzoncie wygaszania kopalń oraz zapewnienia dostępu do nowych złóż węgla koksowego przez dostosowanie poziomu inwestycji gwarantujących najwyższą efektywność ekonomiczną** wyznaczono działanie w zakresie wprowadzenia zmian w Pgg dotyczących nowych zasad wydawania koncesji na wydobywanie, polegających na zapewnieniu właściwemu organowi koncesyjnemu/uzgadniającemu możliwości odmówienia udzielenia koncesji, m.in. w przypadku, gdy wydanie takiej koncesji będzie: sprzeciwiało się interesowi publicznemu wyrażonemu m.in. w rządowych dokumentach strategicznych; niezgodne z polityką surowcową, polityką klimatyczną lub polityką energetyczną państwa.

Stosowne rozwiązania w powyższych kwestiach wprowadzono w znowelizowanym art. 29 ust. 1 Pgg⁴⁸. Wspomniane zmiany weszły w życie z dniem 28 października 2023 r.

W odniesieniu do kluczowego projektu w ramach celu szczegółowego III w postaci mapy strategicznych złóż węgla koksowego wraz z koncepcją docelowego modelu zarządzania tymi zasobami oraz niezbędnym instrumentarium prawnym dla ich zabezpieczenia, z terminem realizacji do 2040 r., w wyniku działań podjętych przez Ministra Aktywów Państwowych nastąpiło wpisanie węgla koksowego na listę surowców krytycznych Unii Europejskiej na lata 2023–2026.

⁴⁶ W brzmieniu treści celu szczegółowego II obowiązującej po zmianie *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce* decyzją Rady Ministrów z 27 października 2022 r. Pierwotne brzmienie celu szczegółowego II to: Integracja pionowa górnictwa i energetyki oraz stworzenie efektywnego modelu grupy węglowo-koksowej.

⁴⁷ Dz. U. poz. 2856.

⁴⁸ W brzmieniu ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 2029).

Ministerstwo Aktywów Państwowych w lutym 2023 r. zainicjowało dialog z Dyrekcją Generalną ds. Rynku Wewnętrznego Komisji Europejskiej nad zmianami statusu węgla koksowego w wykazie surowców krytycznych dla Unii Europejskiej w związku z aktualizacją listy surowców krytycznych dla rynku wewnętrznego UE. MAP wskazał na pozytywną decyzję o przedłużeniu statusu węgla koksującego jako surowca krytycznego ze względu na szerokie zastosowanie węgla koksowego oraz zagrożeń wynikających z uzależnienia od importu tego surowca. W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z 2 marca 2023 r. Komisarz ds. Rynku Wewnętrznego wskazał, że dostęp do surowców krytycznych jest kwestią strategiczną w kontekście ambicji Europy dotyczących m.in. osiągnięcia celu *Europejskiego Zielonego Ładu*.

5.2.3. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa

Transformacja sektora elektroenergetycznego

Minister Aktywów Państwowych nieskutecznie realizował zadania związane z wydzieleniem wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa i przeniesieniem ich do NABE. Działania w tym zakresie były nierzetelnie przygotowane. Minister nie zapewnił też sobie narzędzi skutecznego zarządzania tym procesem. W konsekwencji wpłynęło to na brak sfinalizowania całego przedsięwzięcia i niewydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa.

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

Przygotowanie *Transformacji sektora elektroenergetycznego* poprzedzone było analizami możliwych przekształceń spółek energetycznych w obszarze wytwarzania energii elektrycznej przeprowadzonymi na zlecenie Ministra Aktywów Państwowych, organu sprawującego nadzór właścicielski nad spółkami energetycznymi, przez niezależnego doradcę – KPMG Advisory sp. z o.o. sp.k.⁴⁹ na podstawie umowy z 21 października 2021 r.⁵⁰ Wyniki prac KPMG, stanowiły podstawę do przygotowania projektu dokumentu *Transformacja sektora elektroenergetycznego*. Dokument przeszedł proces uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania.

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

Wybór doradcy strategicznego

W celu określenia współpracy pomiędzy stronami zaangażowanymi w realizację *Transformacji sektora elektroenergetycznego* i wsparcia procesu kształtowania modelu działalności NABE, 23 lipca 2021 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Grupami Energetycznymi a Skarbem Państwa, w efekcie czego wybrano KPMG⁵¹, doradcę strategicznego spółek tj. PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Tauron Polska Energia SA, ENEA SA i ENERGA SA. W dniu 15 listopada 2021 r. zawarto umowę pomiędzy KPMG a Spółkami.

Doradca Strategiczny Spółek dokonał m.in. analizy formuły przeprowadzenia transakcji przejęcia przez Skarb Państwa kontroli kapitałowej nad Spółkami Nabywanymi. W wyniku tej analizy ustalono dwa warianty Transformacji. Wskazano, że nabycie może nastąpić w dwóch modelach:

⁴⁹ Dalej: KPMG.

⁵⁰ Umowa nr 66/II/P/75001/4390/20/DAS aneksowana 1 lipca 2021 r.

⁵¹ Dalej: Doradca Strategiczny Spółek.

- przez nabycie akcji/udziałów poszczególnych spółek bezpośrednio przez Skarb Państwa, a następnie ich konsolidację w ramach NABE⁵²
- lub
- przez warunkowe nabycie akcji/udziałów spółek przez PGE GiEK SA, pod warunkiem nabycia akcji PGE GiEK SA przez Skarb Państwa⁵³.

Doradztwo finansowe i prawne

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

Podstawą prac doradców transakcyjnych była umowa w sprawie świadczenia usług finansowych z 4 lipca 2022 r.⁵⁴ zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a PwC Advisory sp. z o.o. sp. k.⁵⁵ oraz umowa w sprawie świadczenia usług doradztwa prawnego z 11 lipca 2022 r.⁵⁶ zawarta pomiędzy Skarbem Państwa a White & Case M. Studniarek i Wspólnicy – Kancelaria Prawna sp.k.⁵⁷

Wybór modelu transformacji

Minister Aktywów Państwowych⁵⁸, w oparciu o stanowiska Doradców Skarbu Państwa zaakceptował wybór Modelu I transformacji jako najbardziej optymalnego dla Skarbu Państwa.

Ustalenie struktury finansowej NABE

Za wypracowanie struktury i pozyskanie finansowania odpowiadała PGE GiEK SA, jako konsolidator przyszłego NABE. Z uwagi na oczekiwania banków dotyczące udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji na zobowiązania, które mają być zaciągnięte przez NABE – warunkujące zaangażowanie tych instytucji w finansowanie NABE – proces ten wymagał także zaangażowania Ministerstwa Finansów⁵⁹, jako podmiotu odpowiedzialnego za udzielanie gwarancji Skarbu Państwa. W trakcie roboczych uzgodnień z MF określono m.in. zakres i warunki udzielanych gwarancji. W wyniku rozmów i negocjacji pomiędzy interesariuszami (w tym MF), uzgodniono, że:

- okres finansowania NABE (wynoszący osiem lat) będzie obejmował trzy instrumenty kredytowe (kredyt obrotowy⁶⁰ w celu zapewnienia płynności finansowej NABE, pożyczki długoterminowe od GE w celu spłaty istniejących pożyczek udzielonych przez GE oraz Platformy Treasury w celu zapewnienia efektywnego dostępu do terminowego rynku energii poprzez możliwość zabezpieczenia zmienności cen uprawnień do emisji CO₂ i kursu euro);
- gwarancjami Skarbu Państwa zostaną objęte wszystkie trzy ww. grupy instrumentów finansowych, ale tylko w zakresie części kapitałowej zadłużenia;
- wysokość gwarancji Skarbu Państwa wyniesie 70 % udzielonego finansowania.

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

PGE GiEK SA we współpracy z doradcami w okresie styczeń–czerwiec 2023 r. prowadziła rozmowy z bankami w sprawie utworzenia Platformy Treasury.

⁵² Dalej: Model I.

⁵³ Dalej: Model II.

⁵⁴ Umowa nr 39/II/75001/4390/22/DPE wraz z aneksami.

⁵⁵ Dalej: PwC lub Doradca Skarbu Państwa.

⁵⁶ Umowa nr 41/II/P/75001/4390/22/DPE wraz z aneksami.

⁵⁷ Dalej: W&C lub Doradca Skarbu Państwa.

⁵⁸ Notatka decyzyjna z dnia 28 października 2022 r., IK: 765961.

⁵⁹ Dalej: MF.

⁶⁰ Tzw. Revolving Credit Facility.

Umowy ISDA⁶¹ w przeciwieństwie do umów kredytowych nie definiują wysokości przyznanego finansowania, tj. limitów transakcyjnych na dane instrumenty pochodne, a jedynie określają warunki na jakich są przeprowadzane transakcje na zakup instrumentów zabezpieczających w ramach przyznaných limitów. Taki model partycypacji w rynku terminowym jest również obowiązujący w odniesieniu do GE.

Podpisanie kluczowych dokumentów finansowania i spełnienie się warunków jego uruchomienia⁶² jest niezbędne do zamknięcia Transakcji, tj. podpisania przez Skarb Państwa umów przyrzeczonych („SPA”)⁶³ (closing) i utworzenia NABE, zaś wniosek o uruchomienie finansowania powinien być złożony w dniu zamknięcia Transakcji. Z tego względu kwestia ta została w odpowiednim zakresie zaadresowana w Pre-SPA w postaci odpowiednich warunków zawieszających, których spełnienie jest niezbędne dla podpisania SPA. Natomiast finansowanie warunkowane jest wejściem w życie przepisów *ustawy o gwarancjach*, co wobec decyzji Senatu uniemożliwia utworzenie NABE.

Uzgodnienia z Grupami Energetycznymi

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

Projekt ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania NABE

Prace nad projektem ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego zostały zainicjowane przez Ministerstwo Aktywów Państwowych w czerwcu 2022 r. przekazaniem do Ministerstwa Finansów, w trybie roboczym, koncepcji powstania i funkcjonowania NABE. W oparciu o te materiały MF wskazało obszary niezbędne dla uregulowania ustawowego. Pismem z 14 listopada 2022 r. przekazano do MF projekt ustawy.

W dniu 18 lipca 2023 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania NABE (UD505) i skierowała go do Sejmu. W dniu 17 sierpnia 2023 r. Sejm uchwalił ustawę o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego⁶⁴ i przekazał ją do Senatu⁶⁵.

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

Ramowy harmonogram działań i zadań w celu stworzenia NABE

W *Transformacji sektora elektroenergetycznego*, wskazano najważniejsze zadania projektu transformacji:

1. reorganizacja wewnętrzna spółek i zapewnienie wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej (do końca II kwartału 2022 r.);
Reorganizacja (organizacyjna i/lub kapitałowa) spółek serwisowych i funkcji wsparcia niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania spółek wytwórczych wokół istniejących podmiotów w oparciu o funkcjonujące

⁶¹ International Swaps and Derivatives Association – stowarzyszenie z siedzibą w Londynie zarządzające wiodącym na międzynarodowych rynkach finansowych standardem dokumentacji, na bazie którego zawierane są transakcje na instrumentach pochodnych, na bazie których funkcjonować będzie Platforma Treasury NABE.

⁶² Poza samym nabyciem akcji i udziałów w kapitale zakładowym Spółki Nabywanej, wniesieniem aportów do PGE GiEK SA i ustanowieniem przez PGE GiEK SA odpowiednich zastawów na wniesionych akcjach i udziałach.

⁶³ SPA: z ang. *Sale and purchase agreement lub Share purchase agreement* – umowa sprzedaży (KC)/umowa nabycia akcji/udziałów.

⁶⁴ Numer w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD505.

⁶⁵ Druk senacki nr 1084 (stan na dzień 28 sierpnia 2023 r.).

	struktury organizacyjne, infrastrukturę, zasoby, doświadczoną kadre, sprawnie działające procesy i procedury; 2. rozpoczęcie procesu due diligence (III kwartał 2022 r./IV kwartał 2022 r.); 3. wycena wydzielanych spółek (IV kwartał 2022 r.); 4. nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem od PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA, ENEA SA, ENERGA SA, TAURON Polska Energia SA (IV kwartał 2022 r.). Następnie miało odbyć się wniesienie nabytych aktywów do jednej grupy kapitałowej będącej spółką ze 100 % udziałem Skarbu Państwa, funkcjonującej według zasad Kodeksu spółek handlowych. W ocenie NIK brak konkretnych dat zakończenia procesów mógł przyczyniać się do powstania opóźnień w ich realizacji.
Opóźnienie w reorganizacji wewnętrznej spółek	Zadanie reorganizacji wewnętrznej spółek i zapewnienia wydzielanym spółkom zdolności operacyjnej miało zostać zrealizowane do końca II kwartału 2022 r. Natomiast finalizacja przedmiotowego zadania nastąpiła w III kwartale 2023 r., a więc z ponad rocznym opóźnieniem w porównaniu do przyjętego harmonogramu. Ministerstwo nie posiadało szczegółowych informacji i dokumentów o sposobie, terminie realizacji poszczególnych czynności i przyczynach powstałych opóźnień. Czynności te prowadzone były przez Grupy Energetyczne, wobec czego szczegółowe informacje i dokumenty o sposobie i terminach realizacji poszczególnych czynności – według Ministerstwa Aktywów Państwowych – były w gestii tych podmiotów.
Terminowa realizacja due diligence	Zadanie dotyczące procesu due diligence miało rozpocząć się w III/IV kwartale 2022 r. Z pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK⁶⁶ informacji wynika, że w tym przypadku termin został zachowany. Niemniej w opinii NIK, ramowy harmonogram powinien również zawierać datę, do której proces ten powinien zostać ukończony, jako jeden z kluczowych elementów realizacji całej Koncepcji.
Opóźnienia w realizacji zadania wycena wydzielanych spółek	Prace nad wycenami Spółek Nabywanych dla Skarbu Państwa zostały zlecone PwC w dniu 8 marca 2023 r., a finalne raporty z wyceny sporządzone i przekazane MAP w dniu 9 sierpnia 2023 r. Wyceny opierały się m.in. na wynikach badań VDD i danych od GE lub Spółek Wytwórczych. Harmonogram przewidywał termin realizacji zadania w IV kwartale 2022 r.
Niezrealizowanie nabycia przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych	W zakresie nabycia przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach zasilanych węglem od Grup Energetycznych, czynności w tym zakresie nie zostały dotychczas podjęte⁶⁷. Zgodnie z ramowym harmonogramem zadanie to miało nastąpić w IV kwartale 2022 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKA⁶⁸, nabycie przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach zależnych miało nastąpić w momencie tzw. closingu w wyniku zawarcia umów sprzedaży akcji/udziałów (tzw. SPA), co nie zostało dotychczas zrobione.
Brak pełnej informacji w sprawozdaniach z realizacji działań	Minister działając w oparciu o § 2 Uchwały Rady Ministrów nr 44/2022 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. <i>Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa</i> przekazał terminowo Radzie Ministrów trzy sprawozdania z procesu wdrażania Transformacji obejmujące okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r.⁶⁹, od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.⁷⁰ i od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r.⁷¹

⁶⁶ W oparciu o dane pozyskane od ENEA SA, ENERGA SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA i Tauron Polska Energia SA.

⁶⁷ Według stanu na dzień 19 stycznia 2024 r.

⁶⁸ Pismo Dyrektora DKA z dnia 28 listopada 2023 r., znak: DKA.II.092.15.2023, IK: 895449.

⁶⁹ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2022 r., znak: IK: 730273.

⁷⁰ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r., znak: IK: 798019.

⁷¹ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2023 r., znak: IK: 861272.

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

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

**Brak aktualizacji
harmonogramu
działań**

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

NIK zauważa, że pomimo, iż ramowy harmonogram realizacji najważniejszych zadań zawarty w *Transformacji* nie został wykonany w założonych okresach, MAP nie podjęło działań zmierzających do jego zaktualizowania lub ewentualnych korekt założeń przyjętych w Programie. Minister Aktywów Państwowych informował Radę Ministrów o aktualnym stanie procesu wdrażania *Transformacji*, w tym o odchyleniach i opóźnieniach realizacji *Transformacji* od przyjętego harmonogramu w ramach informacji przekazywanych w sprawozdaniach z procesu wdrażania obejmujących okresy półroczne, o których mowa również poniżej.

**Nieskuteczny
monitoring realizacji
zadań i brak reakcji
na ryzyko**

Biorąc pod uwagę fakt, że odpowiedzialność za monitoring realizacji Koncepcji spoczywała zgodnie z pkt 8 *Transformacji sektora elektroenergetycznego* na Ministrze Aktywów Państwowych, brak szczegółowych informacji i dokumentów o sposobie i terminie realizacji poszczególnych czynności w MAP, stoi w sprzeczności z ideą sprawowania monitoringu, które to zadanie spoczywało na Ministrze. Monitoring realizacji Koncepcji powinien polegać na kompleksowym procesie, który ma na celu zapewnienie skutecznego i efektywnego postępu prac, identyfikację problemów oraz umożliwienie szybkich reakcji w przypadku konieczności dostosowania planów. Monitoring powinien obejmować regularne sprawdzanie postępów w realizacji konkretnych zadań, w tym m.in. analizę czasu poświęconego na poszczególne etapy, ilość wykonanych prac, osiągnięcia w stosunku do celów oraz ewentualne opóźnienia. Aby skutecznie monitorować wykonanie zadań, ważne jest zbieranie odpowiednich danych. Pozyskiwanie niezbędnych danych przez MAP było prowadzone wadliwie, przez co monitorowanie wykonania zadań uniemożliwiało ocenę efektywności działań realizacji Koncepcji.

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

5.3. Ochrona złóż kopalin energetycznych

Zabezpieczenie krajowych złóż surowców energetycznych na potrzeby gospodarki nie było skuteczne. Minister właściwy do spraw środowiska przed nowelizacją ustawy Pgg oraz Pizp nie posiadał narzędzi władczych zapewniających skuteczną ochronę złóż surowców. W ramach realizacji zadań w PEP2040, działanie 1 – Zmiana prawa ukierunkowana na uproszczenie oraz przyspieszenie postępowań związanych z prowadzeniem działalności geologiczno-górnictwej, w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych i administracyjnych oraz uproszczenia procedur, realizowane były następujące działania legislacyjne:

- ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁷² wprowadzająca:
 - drugą procedurę, obok przetargu, udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż na wniosek zainteresowanego podmiotu, tzw. „open door”,
 - rezygnację z zabezpieczenia z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania warunków określonych w koncesji oraz finansowania likwidacji wyrobisk górniczych w przypadku wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż,
 - uproszczenie postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego w celu oceny zdolności zainteresowanego podmiotu do prowadzenia działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż;
- ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych⁷³ wprowadzająca:
 - zmniejszenie liczby egzemplarzy wniosków o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego,
 - rezygnację z uzyskiwania opinii Komisji Nadzoru Finansowego do wniosku o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego,
 - zmniejszenie liczby egzemplarzy dokumentacji geologicznych dotyczących wyłącznie obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej – z czterech do dwóch w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1–3 Pgg, oraz z trzech do jednego w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4 Pgg;
- ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷⁴ wprowadzająca art. 15zzzs umożliwiające późniejsze (niewymagające zmiany koncesji ani dodatku do projektu robót geologicznych) wykonanie prac geologicznych, w tym robót geologicznych, które nie mogą być wykonane zgodnie z harmonogramem określonym w koncesji lub projekcie robót geologicznych ze względu na obowiązywanie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii;

⁷² Dz. U. z 2018 r. poz. 1563.

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1495.

⁷⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.

- ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw⁷⁵, wprowadzająca:
 - przepisy regulujące procedurę przejścia koncesji na działalność regulowaną ustawą Pgg,
 - przepisy regulujące wstąpienie podmiotu, na który została przeniesiona koncesja, albo podmiotu przejmującego w miejsce dotychczasowej strony w toczących się postępowaniach administracyjnych oraz sądowo-administracyjnych,
 - rezygnację z dotychczasowego bezwzględnego warunku przedłużenia fazy poszukiwania i rozpoznawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, pozwalającą organowi koncesyjnemu dokonać oceny przyczyn niewykonania określonych obowiązków wynikających z koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż i w oparciu o tę ocenę podjąć decyzję o przedłużeniu fazy,
 - przepisy regulujące kwestie następstwa prawnego w przypadku projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych;
- ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁷⁶ wprowadzająca zmianę w art. 101 Pgg, zgodnie z którą decyzja w sprawie zgody na przeklasyfikowanie zasobów złoża kopaliny (przekraczającej 50 % wielkości rocznego wydobycia ze złoża), a także decyzja nakazująca dokonanie obmiaru wyrobisk i przedłożenie operatu ewidencyjnego w innym terminie, są ostateczne;
- ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz po 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁷⁷ wprowadzająca regulację umożliwiającą przedsiębiorcy sporządzenie i przedłożenie organowi nadzoru górniczego do zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego z uwzględnieniem rzeczywistych szkodliwych wpływów robót górniczych zakładu górniczego w przypadku, gdy rzeczywiste szkodliwe wpływy robót górniczych podziemnych zakładów górniczych przekraczają wyznaczone w koncesji granice terenu górniczego, w okresie pomiędzy złożeniem obligatoryjnego w tej sytuacji wniosku o dokonanie zmiany koncesji a wydaniem przez organ koncesyjny decyzji zmieniającej koncesję w tym zakresie;
- ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw⁷⁸:
 - wprowadzenie instrumentów prawnych związanych z realizacją transformacji energetyczno-klimatycznej (w zakresie podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, w tym wodoru),
 - zawężenie stosowania Pgg do wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę w obszarach górniczych utworzonych w celu wydobywania wód leczniczych lub solanek,
 - wprowadzenie możliwości wykorzystania starych, zlikwidowanych otworów wiertniczych (niezależnie od pierwotnego celu wykonania otworu) w celu wykorzystania ciepła Ziemi,
 - rezygnacja z obowiązku określania w koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż harmonogramu w ścisłym podziale na lata,

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1261.

⁷⁶ Dz. U. poz. 2185.

⁷⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

⁷⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2029.

- uproszczenie regulacji w zakresie umowy o współpracy,
- zmniejszenie liczby egzemplarzy składanych dokumentacji geologicznych w wersji papierowej – z czterech do dwóch w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1–3 Pgg oraz z trzech do jednego w przypadku dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 4 Pgg,
- doprecyzowanie definicji robót geologicznych,
- zmiana kompetencji organu administracji geologicznej w sprawach związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych dotyczących posadowienia obiektów jądrowych, doprecyzowanie przepisów dotyczących przedstawiania dowodów istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej,
- ograniczenie obowiązków informacyjnych w zakresie przekazywania bieżących parametrów wydobywania węglowodorów ze złoża,
- uproszczenie procedury zatwierdzania dodatków do projektu robót geologicznych.

Wprowadzenie pojęcia złoża strategicznego

Ponadto, w art. 6 ust. 1 pkt 19a Pgg wprowadzono pojęcie *złoża strategicznego*. Jest nim złoże kopaliny, które ze względu na jego znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa kraju podlega szczególnej ochronie prawnej. W ustawie nowelizującej wprowadzono także nowe postępowanie w sprawie uznania złoża kopaliny za złoże strategiczne. Postępowanie takie będzie wszczynał z urzędu minister właściwy do spraw środowiska, po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej albo dodatku do dokumentacji geologicznej, obejmującej złoże, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Pgg. Wszczęcie postępowania będzie mogło nastąpić, nie później niż w terminie miesiąca od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej lub dodatku. O wszczęciu postępowania minister będzie zawiadamiał gminy, na terenie których jest położone złoże kopaliny objętej postępowaniem. W myśl art. 94a ust. 5 Pgg za złoże strategiczne będzie mogło zostać uznane złoże kopaliny, jeżeli ze względu na stan zagospodarowania terenu będzie istniał dostęp do złoża oraz dodatkowo będzie spełniona jedna z przesłanek:

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

Infografika nr 4

Definicja złoża strategicznego



Źródło: ustawa Pgg.

**Ochrona złóż
ukierunkowana
przede wszystkim
na złoża z wartością
górnictwem**

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

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

W okresie objętym kontrolą Minister wydał łącznie 114 decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną i geologiczno-inwestycyjną złóż kopalin stałych i węglowodorów, w tym decyzje dotyczące zmian dokumentacji geologicznej dokonywanych w postaci dodatku na podstawie art. 93 ust. 4 Pgg. Eksploatacja złóż kopalin odbywa się na podstawie koncesji wydanej na wniosek przedsiębiorcy.

NIK zauważa, że w analizach sporządzonych na potrzeby PEP2040 uwzględniono złożo *Złoczew*, na które do tej pory nie udzielono koncesji.

**Przekazywanie
decyzji organom
wykonawczym
z opóźnieniem**

Analiza 111⁷⁹ spraw wykazała, że Minister, wypełniając dyspozycję art. 94 ust. 1 pkt 1 Pgg, przekazywał decyzje organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego w większości przypadków (93) w terminie do 7 dni⁸⁰ od dnia ich wydania. W badanym okresie wystąpiło siedem przypadków wysłania kopii decyzji do gmin w terminie przekraczającym 15 dni od daty ich wydania. Jedną z decyzji dotyczącą dodatku do dokumentacji złoża ropy naftowej *Sieraków* przekazano gminie po 292 dniach od daty jej zatwierdzenia, nie miało to jednak wpływu na ujawnienie złoża w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁸¹. Decyzja z dnia 26 lipca 2022 r. dotycząca zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża ropy naftowej *Harkłowa* została przekazana do Urzędu Gminy Skołyszyn w dniu 20 kwietnia 2023 r., tj. po blisko dziewięciu miesiącach od dnia jej wydania.

Przykład

Zgodnie z treścią art. 95 ust. 3 Pgg⁸² na wprowadzenie złoża do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁸³ gmina miała sześć miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przez właściwy organ administracji geologicznej, tj. do 26 stycznia 2023 r. Otrzymując decyzję Ministra po upływie tego terminu gmina nie miała możliwości wypełnienia ww. wymogu ustawowego. Zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 2 Pgg (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) obowiązek wprowadzenia obszaru złoża do studium gminy Skołyszyn z dniem 27 stycznia 2023 r. przeszedł na wojewodę. Wojewoda Podkarpacki w piśmie z dnia 2 sierpnia 2023 r.⁸⁴ poinformował Wójta Gminy Skołyszyn, że w związku z nieujawnieniem przez gminę obszaru złoża w terminie określonym ustawą, została wszczęta procedura w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego.

⁷⁹ Trzy decyzje dotyczyły złóż w obszarach morskich.

⁸⁰ W tym 22 decyzje zostały wysłane do gmin w dniu ich wydania, a 34 w ciągu 1–3 kolejnych dni.

⁸¹ Złożo ropy naftowej i gazu ziemnego *Sieraków* zostało ujęte w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sieraków przyjętego uchwałą Nr XLIV/303/2018 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sieraków.

⁸² W brzmieniu obowiązującym do dnia 24 września 2023 r.

⁸³ Dalej: studium.

⁸⁴ Załącznik nr 2 do pisma Wójta Gminy Skołyszyn z dnia 30 października 2023 r., znak: GPIR.6727.120.2023.

Kopaliny stałe

Brak ujawnienia złóż w dokumentach planistycznych

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

Przykład

Złoże *Sawin* ¹⁸⁵ nie zostało ujęte przez władze trzech gmin, tj. Stary Brus, Wierzbica oraz Hańsk, na terenie których znajduje się złożo, natomiast złożo *Dankowice* ¹⁸⁶ nie wykazały dwie gminy – Bestwina i Wilamowice. Jak wynika z informacji uzyskanych z urzędów gmin⁸⁷, przyczyny niewprowadzenia danych o złożach wynikały m.in. z długiego procesu, jakim jest sporządzenie projektu studium, tj. uzyskanie stosownych uzgodnień, wyłożeniem do publicznego wglądu, wydaniem stosownych uchwał przez rady gminy. Samorządy zgłaszały, że na opóźnienie powyższych działań wpłynął również ogłoszony w lutym 2020 r. stan pandemii COVID-19 i związane z tym ograniczenia oraz braki kadrowe. W części badanych przypadków proces opracowania studium został wstrzymany z powodu prac nad zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalonej przez Sejm w dniu 7 lipca 2023 r.⁸⁸ i wprowadzenie na jej mocy planu ogólnego. Należy również zauważyć, że nieujawnione złoża zostały wyodrębnione ze złóż wcześniej rozpoznanych, tj. *Sawin* i *Dankowice*, które były wykazywane przez gminy w dokumentacji planistycznej.

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

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

Węglowodory

Ujawnienia złóż w dokumentacji planistycznej w drodze zarządzenia zastępczego województw

Analizą objęto ujawnienie w dokumentacji planistycznej gmin 22 złóż węglowodorów, położonych na terenie 29 gmin. Informacje o 20 złożach zostały uwzględnione w dokumentacji planistycznej, z czego 13⁸⁹ nastąpiło w drodze zarządzenia zastępczego wojewody (14 gmin). W wyjaśnieniach gminy wskazały, że nie ujawniły złóż z uwagi na nieprzystąpienie do prac nad zmianami studium oraz, że planują wprowadzić dane o złożach do planów ogólnych gminy, które będą tworzone na podstawie art. 13a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁰ (który wszedł w życie w dniu 24 września 2023 r.). W tej sytuacji więc wojewodowie byli zobowiązani do rozpoczęcia prac nad wydaniem zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopaliny do studium.

⁸⁵ Decyzja ministra właściwego ds. środowiska z dnia 27 listopada 2020 r., znak: DGK-VIII.4741.25.2020.AJ.

⁸⁶ Decyzja ministra właściwego ds. środowiska z dnia 29 kwietnia 2019 r., znak: DGK-VIII.4741.38.2018.AJ.

⁸⁷ Pismo Wójta Gminy Bestwina z dnia 30 października 2023 r., znak: GPI.6723.1.101.2023; pismo Burmistrza Wilamowic z dnia 27 października 2023 r., znak: GM.6724.1.290.2023.

⁸⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688).

⁸⁹ Złoża: *Anna* (gminy Radlin i Wodzisław Śląski), *Chatupczyn* (gmina Świebodzin), *Dębki* (gmina Krokowa), *Harkłowa* (gmina Skołyszyn), *Jastrzębiec* (gmina Kuryłówka), *Jeżowe NW* (gmina Jeżowe), *Korzeniówek* (gminy Dębica i Żyraków), *Kulno* (gmina Kuryłówka), *Mirocin* (gminy Pawłosiów, Rożwienica, Zarzeczce), *Rokietnica* (gminy Kaźmierz i Rokietnica), *Wola Rokietnicka* (gmina Rokietnica), *Żarnowiec i Żarnowiec W* (gmina Krokowa).

⁹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

Przykład

Z informacji⁹¹ przedstawionych przez Burmistrza Radlina wynika, że 24 sierpnia 2022 r. do Urzędu Miasta w Radlinie wpłynęła decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 sierpnia 2022 r.⁹² zatwierdzająca dokumentację geologiczno-inżynierską dotyczącą złoża *Anna*. Zgodnie z jej treścią Urząd miał sześć miesięcy na wprowadzenie zmian do dokumentów planistycznych miasta. Mając jednak na względzie projektowaną reformę planistyczną, miasto Radlin wstrzymało się z procesem uchwalania nowego studium i przystąpi do prac nad planem ogólnym gminy, który ma zostać uchwalony do 1 stycznia 2026 r. W dniu 23 sierpnia 2023 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowania zmierzające do wydania zarządzeń zastępczych, dotyczących wprowadzenia obszaru udokumentowanego złoża metanu występującego w złożu węgla kamiennego *Anna* do „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego” oraz do „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Radlin”. Zarządzenia zastępcze zostały wydane w dniu 23 listopada 2023 r.⁹³

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

Gminy wskazywały na długie terminy procedowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz na to, że w toku prac legislacyjnych były nowe przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁴, zgodnie z którymi studium miały zostać zastąpione planami ogólnymi.

**Monitoring
ujawniania złóż
w dokumentach
planistycznych**

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

W Departamencie Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej MKiŚ⁹⁵ została wyodrębniona komórka organizacyjna – Wydział Ochrony Złóż Kopalin (WOZ), który odpowiada m.in. za współdziałanie Ministra przy kształtowaniu ładu przestrzennego, w tym do opiniowania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych w zakresie właściwości Ministra.

Nadzór nad realizacją zadania polegającego na zapewnieniu ochrony złóż kopalin w studium oraz w planie miejscowym stanowi zadanie wojewodów, którzy uprawnieni byli odpowiednio do:

- wydania zarządzenia zastępczego o ujawnieniu złoża kopaliny w studium (w przypadku nieujawnienia złoża kopaliny);
- stwierdzenia nieważności w całości bądź w części studium albo planu miejscowego (w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia uchwały do organu), jeżeli przy sporządzaniu tych aktów naruszono zasady ich sporządzania, w szczególności nie uwzględniono aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopalin (na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹⁶ w związku z art. 28 ust. 1 Pizp);

⁹¹ Pismo z dnia 2 listopada 2023 r., znak: GR.670.001.2023.

⁹² Znak: DGK-WK.II.735.1.2022.Mkr.3.

⁹³ Pismo Wojewody Śląskiego z dnia 24 listopada 2023 r., znak: IFIII.740.67.2023.

⁹⁴ Zmiany w przepisach miały pojawić się na początku 2023 r., jednak w wyniku opóźnień ustawa została uchwalona dopiero w dniu 7 lipca 2023 r., a weszła w życie 24 września 2023 r.

⁹⁵ Dalej: DNG.

⁹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm. Dalej: Sg.

- wystąpienia do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności w całości lub w części uchwały dotyczącej studium albo planu miejscowego, jeżeli organ ten sam nie stwierdzi nieważności (w terminie 1 roku od otrzymania uchwały; na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy Sg w związku z art. 28 ust. 1 Pizp).

**Wysyłanie ponagieł
do gmin, które
nie uwzględniły złóż
surowców
w dokumentacji
planistycznej
lub negatywnych
opinii dokumentacji
planistycznej do
województw**

Monitorowanie podjęcia przez gminy działań zmierzających do zmiany studium odbywa się poprzez analizę informacji zamieszczonych na stronie internetowej danej gminy i w razie potrzeby wysyłane jest do gminy ponaglenie. W przypadku nieuwzględnienia w aktach planistycznych złóż będących we właściwości ministra wynikających z art. 10 ust. 1 Pgg, w tym między innymi kopalni energetycznych, Minister wydawał negatywne opinie w przedmiotowych sprawach, jednocześnie przekazując je do wiadomości właściwego miejscowo wojewody. Przesłanie opinii negatywnych do wiadomości wojewody miało na celu przekazanie informacji o zastrzeżeniach Ministra do przedłożonych projektów aktów. Informacje te powinny zostać wykorzystane przez wojewodę na etapie badania zgodności z prawem uchwalonych studiów i planów miejscowych (przed publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa). Organ ten uprawniony jest do stwierdzenia nieważności w całości lub w części uchwał, które naruszają prawo, a za takie naruszenie uznaje się nieuwzględnienie ochrony złóż kopalni w procesie planowania przestrzennego (na podstawie art. 91 ust. 1 Pgg w związku z art. 28 ust. 1 Pizp).

Minister Klimatu i Środowiska w ramach uprawnień wynikających z art. 158 pkt 2 Pgg monitorował realizację przez gminy obowiązku wprowadzania obszarów udokumentowanych złóż kopalni, udokumentowanych wód podziemnych oraz obszarów udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium, wynikającego z zatwierdzenia przez Ministra dokumentacji geologicznych. Jednak w związku z wszczęciem w październiku 2021 r. procedury legislacyjnej dotyczącej zmiany ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (UD280), która w dużej mierze dotyczyła trybu i sposobu ujawniania udokumentowanych złóż kopalni, organ zaniechał wysyłania pism do gmin uznając, że nie jest celowe dokonywanie zmian według zasad, które zostaną zmienione, zanim zostanie przeprowadzona pełna procedura uchwalenia studium lub planu miejscowego, która często trwa ponad trzy lata.

**Uzyskanie
przez Ministra Klimatu
i Środowiska w ramach
nowelizacji Pgg
skutecznego narzędzia
do ochrony złóż kopalni**

Dodatkowo równolegle prowadzone były prace legislacyjne nad *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, która przewidywała znaczące zmiany, w szczególności zastąpienie studium przez plan ogólny gminy. W ramach tej nowelizacji dokonano doprecyzowania właściwości organów administracji geologicznej w sprawach współdziałania w procesie planowania przestrzennego (por. art. 161a Pgg) oraz wprowadzono (w miejsce opiniowania) uzgodnienie projektów planów ogólnych gmin oraz projektów planów miejscowych, dzięki czemu Minister zyskał skuteczne narzędzie do ochrony złóż kopalni. Ponadto w ramach nowelizacji Pgg, która weszła w życie dnia 28 października 2023 r., wydłużono do jednego roku termin na uwzględnienie złóż węglowodorów w planie ogólnym gminy lub planie miejscowym, a termin ten będzie również dotyczył złóż strategicznych. W związku z nową koncepcją planowania przestrzennego uznano, że nie zawsze ochrona złóż kopalni wymaga dokonania zmian w aktach planowania przestrzennego, np. jeżeli nad złożem kopaliny będzie strefa otwarta, nie będzie konieczności przeprowadzania zmiany aktu planowania przestrzennego, ponieważ przedmiotowa strefa charakteryzuje się zakazem zabudowy, co w sposób dostateczny chroni złoża kopalni. Dlatego w art. 95 ust. 4 pkt 1 Pgg posłużono się terminem „uwzględnienie” w miejsce dotychczasowego „ujawnienia”.

**Brak narzędzi
władczych ministra
właściwego
ds. środowiska
do ochrony złóż
kopalin stałych
oraz węglowodorów**

Minister właściwy ds. środowiska nie posiadał narzędzi władczych umożliwiających mu zapewnienie ochrony złóż kopalin w procesie planowania przestrzennego na etapie gminnym i wojewódzkim, zaś podejmowane przez niego działania polegały m.in. na wysyłaniu do wiadomości wojewodów negatywnych opinii, w celu przekazania informacji ukierunkowującej zakres w jakim powinna zostać sprawdzona uchwała. Ponadto organ koncesyjny wysyłał do gmin pisma informujące o obowiązku dokonania zmian w aktach planowania przestrzennego.

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

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, jako organ koncesyjny zmienił praktykę w zakresie spraw załatwianych w drodze postanowień (na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 5 Pzp i art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 5 Pzp) i przekazywał sprawy zgodnie z właściwością do marszałka województwa; natomiast kontynuował działania w zakresie nie władczym, na podstawie art. 158 pkt 1 Pgg, tj. opiniowania projektu studium oraz projektu planu miejscowego. Jednocześnie wskazał, że art. 161 ust. 1 Pgg odnosi się do postępowań administracyjnych, w których możliwe jest wskazanie organu pierwszej instancji. Ponadto, o ile w art. 53 ust. 4 pkt 5 Pzp jest mowa o właściwym organie administracji geologicznej (liczba pojedyncza), o tyle w art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte Pzp była mowa o właściwych organach administracji geologicznej (liczba mnoga⁹⁷), co dla wielu gmin oznaczało konieczność wystawiania projektów planów do organów administracji geologicznej różnych szczebli.

**Niezrealizowanie
wniosków
pokontrolnych
przez gminy**

W ramach prowadzonej kontroli przeprowadzono kontrolę sprawdzającą, czy w dokumentacji planistycznej gmin uwzględnione zostały złoża kopalin energetycznych, których brak stwierdzono w wyniku kontroli P/17/015 *Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*. W tym celu dokonany został przegląd dokumentów planistycznych dziewięciu jednostek samorządu terytorialnego⁹⁸. Na dziewięć jednostek samorządu terytorialnego, do których skierowano wnioski pokontrolne o wprowadzenie do dokumentów planistycznych łącznie 20 złóż węgla kamiennego, brunatnego, gazu ziemnego i ropy naftowej, trzy jednostki nie wprowadziły do studium przestrzennego zagospodarowania łącznie ośmiu złóż. Przy czym dwie z nich były na końcowym etapie procedowania zmian w studium, a dotyczyło to łącznie czterech złóż.

⁹⁷ Brzmienie zmienione nowelizacją Pzp z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688).

⁹⁸ Urząd Miejski w Jaworznie (złóżko węgla kamiennego *Jan Kanty Szczakowa*), Urząd Miejski w Pszczynie (złóżko węgla kamiennego *Międzyrzecze, Studzienice 1*), Urząd Gminy Cynców (złóżko węgla kamiennego *Orzechów i Lublin*), Urząd Miejski w Krobi (złóżko węgla brunatnego *Oczkowice*), Urząd Miejski w Miejskiej Górze (złóżko węgla brunatnego *Oczkowice*), Urząd Miejski w Obornikach (złóżko węgla brunatnego *Szamotoły*), Urząd Miejski w Czempiniu (złóżko gazu ziemnego *Gorzyce*, złóżko węgla brunatnego *Mosina, Czempin*), Urząd Miasta i Gminy Torzym (złóżko węgla brunatnego *Torzym i Rzepin*), Urząd Miasta Gubin (złóżko węgla brunatnego *Gubin(P), Gubin 1(P), Gubin 2(P), Gubin Zasięki-Brody*, złóżko ropy naftowej *Breslack-Kosarzyn, Kosarzyn – blok S i E, Kosarzyn-N*).

Przykład

- Urząd Miasta Gubin nadal nie ujawnił w studium uchwalonym w dniu 20 grudnia 2019 r.⁹⁹ złóż ropy naftowej *Breslack-Kosarzyn*, *Kosarzyn – blok S i E*, *Kosarzyn-N* oraz złóż węgla brunatnego *Gubin-1*.
- Złóża węgla kamiennego Międzyrzecze oraz Studzienice 1 uwzględniono w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sołectwa Jankowice i Studzienice – Etap I. Obecnie jest procedowany projekt studium gminy Pszczyna (etap wyłożenie do publicznego wglądu).
- Władze Urzędu Miasta i Gminy Torzym¹⁰⁰ przystąpiły do sporządzenia projektu studium w dniu 6 marca 2018 r.¹⁰¹ Do projektu wprowadzono złóża węgla brunatnego *Torzym* oraz *Rzepin*. Procedura planistyczna została zakończona, a projekt studium miał być przedstawiony Radzie Miejskiej w Torzymiu w grudniu 2023 r.

5.4. Wykorzystanie krajowych złóż kopalin energetycznych na potrzeby gospodarki

Wykorzystanie krajowych złóż surowców energetycznych nie było efektywne. Stopień wykorzystania surowców energetycznych jest mniejszy niż ich potencjał. Spowodowane jest to nieprawidłowościami w procesach udzielania koncesji oraz problemami z uruchomieniem wydobywania z nowych złóż.

5.4.1. Stopień wykorzystania zasobów surowców energetycznych

Udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego wg stanu na 31 grudnia 2022 r. w stosunku do roku 2018 zwiększyły się o 3 180 mln t i wynosiły 64 616 mln t. Zwiększyła się także ilość złóż z 161 w 2018 r. do 163 w 2022 r. Zasoby złóż zagospodarowanych również zwiększyły się w 2022 r. w stosunku do roku 2018 o 5 520 mln t i wynosiły 27 828 mln t. Wydobywanie węgla kamiennego w roku 2018 i 2019 było na podobnym poziomie i wynosiło odpowiednio 63,9 mln t i 64,1 mln t. W 2022 r. wyniosło 46,5 mln t. Spadek wydobywania był skutkiem wysokich cen węgla krajowego (wysokie koszty wydobywania) w stosunku do cen węgla pochodzącego z importu, co przełożyło się na zmniejszenie zapotrzebowania na węgiel krajowy. Ponadto zapotrzebowanie na ten surowiec maleje wraz z rozwojem źródeł wytwarzania OZE.

Zasoby bilansowe węgla brunatnego zmniejszyły się z 23 316 mln t w 2018 r. do 23 085 mln t w 2022 r. Podobnie zmniejszyły się zasoby złóż zagospodarowanych (o 243 mln t, do 982 mln t w 2022 r.). Ilość złóż zasobów bilansowych w całym okresie nie uległa zmianie i wynosiła 91, zmniejszeniu z dziewięciu do sześciu uległa ilość złóż w zasobach złóż zagospodarowanych. Wydobywanie węgla brunatnego w 2018 r. było najwyższe i wynosiło 61,1 mln t, w kolejnych latach zmniejszało się osiągając najniższy poziom w 2020 r. 47,3 mln t. W 2021 i 2022 r. nastąpiło zwiększenie wydobywania odpowiednio do 54,9 i 57,7 mln t.

Udokumentowane zasoby bilansowe złóż gazu ziemnego wg stanu na 31 grudnia 2022 r. w stosunku do roku 2018 zwiększyły się o 11 mld m³ i wynosiły 151 mld m³, zwiększyła się także ilość złóż z 298 w 2018 r. do 321 w 2022 r. Zasoby złóż zagospodarowanych również zwiększyły się w 2022 r. w stosunku do roku 2018 o 14 mld m³ i wynosiły 104 mld m³. Natomiast wydobywanie gazu ziemnego w okresie od 2018 do 2022 r. było na podobnym poziomie i wynosiło odpowiednio 4,9 mld m³, by w 2022 r. nieznacznie zmaleć do 4,7 mld m³.

⁹⁹ Uchwała Nr XIV.98.2019 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Gubina.

¹⁰⁰ Pismo Burmistrza Miasta i Gminy Torzym z dnia 9 listopada 2023 r., znak: BGN.I.682.39.2023.

¹⁰¹ Uchwała Rady Miejskiej w Torzymiu Nr XXXI/191/18 z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Torzym.

Podstawowe kategorie zasobów węgla, służące do analizy wystarczalności, to zasoby przemysłowe i operatywne. Zasoby przemysłowe to część zasobów bilansowych, która może być przedmiotem ekonomicznie uzasadnionej eksploatacji w warunkach określonych przez projekt zagospodarowania złoża, optymalny z punktu widzenia technicznego i ekonomicznego, przy spełnieniu wymagań ochrony środowiska. Zasoby operatywne to z kolei część zasobów przemysłowych pomniejszonych o straty wynikające z prowadzonej eksploatacji. Teoretycznie są to zasoby możliwe do wydobycia.

Zasoby operatywne¹⁰² w złożach zagospodarowanych według stanu na koniec 2022 r. wynosiły: dla węgla kamiennego 2948,82 mln t, a dla węgla brunatnego 613,912 mln t. Zasoby przemysłowe w złożach zagospodarowanych gazu ziemnego wyniosły 51 526,9 mln m³.

Obszary koncesyjne kopalni stałych

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

Na koniec 2022 r. toczyły się postępowania koncesyjne dla ośmiu obszarów, w tym dla jednego obszaru węgla brunatnego oraz dla siedmiu węgla kamiennego.

Łącznie zasoby przemysłowe energetycznych kopalni stałych na dzień 31 grudnia 2018 r. stanowiły 4653,05 mln ton (3960,55 mln ton eksploatowanych), w tym 3605,45 mln ton węgla kamiennego (2912,95 mln ton objętych eksploatacją) i 1047,6 mln ton węgla brunatnego (w całości objętych eksploatacją).

Obszary koncesyjne kopalni węglowodorów

Na podstawie *Bilansu zasobów złóż kopalni w Polsce na dzień 31.12.2018 r.* było łącznie 397 złóż kopalni węglowodorów, w tym 300 złóż gazu ziemnego i 86 złóż ropy naftowej.

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

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

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

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

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

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

¹⁰² Na podstawie opracowania Ministerstwa Klimatu i Środowiska: *Ocena krajowych źródeł podaży i wystarczalności surowców wraz z wskaźnikami do oceny bezpieczeństwa surowcowego kraju wg stanu na 2022 r.*

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

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

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

5.4.2. Udzielanie koncesji na eksploatację kopalin energetycznych

Postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin stałych

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

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

Postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie węglowodorów

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

Brak przyjętych procedur udzielania koncesji

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

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

Długi czas procedowania wniosków koncesyjnych

W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa zostały opublikowane *Warunki uzyskania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż*, co wynika z realizacji obowiązku informacyjnego określonego w art. 38 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁰³, lecz nie stanowi wewnętrznych procedur jednostki.

Warunki te wskazywały, że czas oczekiwania na wydanie decyzji nie powinien być dłuższy niż miesiąc oraz może się wydłużyć do dwóch miesięcy, o czym wnioskodawca zostanie poinformowany.

¹⁰³ Dz. U. z 2024 r. poz. 236.

Czas obsługi wniosków przez organ koncesyjny był niezgodny z art. 35 § 3 K.p.a., jak również z opisem procesu rozpatrywania wniosku zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa. Czas prowadzenia postępowań dotyczących wniosków na wydobywanie kopalin stałych, których weryfikacja nie zakończyła się wydaniem koncesji wynosił od 205 do 1196 dni, przy czym dwa wnioski nadal są procedowane, tj. posiadają status „w toku”. Długi okres pomiędzy otrzymaniem wniosku a wystosowaniem wezwania wnioskodawcy do usunięcia braków we wniosku wskazuje na bezczynność organu lub przewlekłość podejmowanych działań. Przedsiębiorcy długo musieli oczekiwać również na wszczęcie postępowania przez organ. Dotyczyło to wniosków PGE GiEK SA, Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA i Silesian Coal International Group of Companies SA.

Przykład

- PGE GiEK SA o wydobywanie węgla brunatnego ze złoża *Złoczew*, którego czas procedowania wyniósł 1 196 dni. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków we wniosku z dnia 8 listopada 2018 r. nastąpiło 15 lutego 2020 r., tj. po upływie 99 dni, natomiast wszczęcie postępowania administracyjnego nastąpiło po 172 dniach od daty złożenia wniosku;
- Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA o wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Żory-Warszowice*, którego czas procedowania wyniósł 613 dni. Pierwsze wezwania do usunięcia braków we wniosku złożonym 4 grudnia 2020 r. zostało wysłane 12 sierpnia 2021 r., czyli po upływie 251 dni. Wszczęcie postępowania nastąpiło po 378 dniach od daty złożenia wniosku;
- Silesian Coal International Group of Companies SA o wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Żory-Suszec*, którego czas procedowania wyniósł 693 dni. Pierwsze wezwanie do usunięcia braków we wniosku złożonym 19 września 2019 r. zostało wysłane 14 sierpnia 2020 r., tj. po upływie 330 dni. W tej sprawie postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte.

Czas trwania postępowań na wydobywanie węglowodorów zakończonych udzieleniem koncesji, liczony od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji wynosił od 190 (*Potok Górny*) do 637 dni (*Dębrzno-Człuchów*). Czas trwania postępowań zakończonych umorzeniem postępowania, liczony od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji wynosił od 147 dni (*Braniewo-Miłkowo*) do 638 dni (*Maćkowice*). Zawiadomienie o pozostawianiu wniosku bez rozpoznania wystosowano do wnioskodawcy po upływie 66 dni (*Kłodawa*), 135 dni (*Tworzanice*) oraz 211 dni (*Babimost*).

W jednym przypadku dotyczącym złoża *Borowo* procedowanie wniosku złożonego w dniu 24 września 2013 r. o udzielenie koncesji na wydobywanie gazu ziemnego do dnia zakończenia kontroli nie zostało zakończone, czyli procedowanie trwało ponad 10 lat. Ponadto w tym przypadku NIK stwierdził niewłaściwą podstawę prawną zastosowaną do jego procedowania. Postępowanie było prowadzone na podstawie art. 46 Pgg w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2014 r., w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁴, podczas gdy powinno być prowadzone na podstawie przepisów rozdziału 3 Pgg w brzmieniu obowiązującym w dniu 3 kwietnia 2015 r., tj. w dacie złożenia kompletnego wniosku o udzielenie koncesji.

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

**Opieszałość
we wzywaniu
przedsiębiorców
do uzupełnienia
braków w złożonych
wnioskach**

¹⁰⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1133, ze zm.

**Brak zawiadamiania
przedsiębiorców
o wydłużeniu terminu
załatwienia sprawy**

Silesian Coal International Group of Companies SA (złóże *Żory-Suszec*) – 330 dni do czasu wysłania pierwszego pisma. W przypadku węglowodorów wezwanie do zmiany i uzupełnienia wniosku z dnia 22 sierpnia 2022 r., dotyczącego obszaru Tworzanice, wystosowano do wnioskodawcy w dniu 25 października 2022 r., tj. po 64 dniach od otrzymania wniosku. Ponowne wezwanie do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia kolejnego wniosku (z dnia 20 lutego 2023 r.) wystosowano do wnioskodawcy 17 maja 2023 r., po upływie 49 dni od przedłożonych uzupełnień i wyjaśnień (co nastąpiło w dniu 29 marca 2023 r.).

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

W toku postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złoża *Borowo* siedmiokrotnie informację skierowano do stron po upływie wcześniej wyznaczonego terminu zakończenia sprawy, wynoszącym od dwóch dni (nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono pismem z dnia 2 marca 2017 r., podczas gdy wcześniejszy termin upłynął w dniu 28 lutego 2016 r.) do 20 dni (nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono pismem z dnia 20 stycznia 2017 r., podczas gdy wcześniejszy termin upłynął w dniu 31 grudnia 2016 r.).

**Brak lub opóźnienie
zawiadamiania
przedsiębiorców
o wszczęciu
postępowania
administracyjnego**

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

W przypadku spraw dotyczących węglowodorów, w dwóch z czterech analizowanych postępowań o udzielenie koncesji węglowodorowych¹⁰⁵, organ koncesyjny nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania administracyjnego niezwłocznie po otrzymaniu kompletnego wniosku. Przepis art. 61 § 4 K.p.a. stanowi, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Wprawdzie przepis nie wskazuje w jakim terminie organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania, to mając na uwadze zasadę szybkości postępowania sformułowaną w art. 12 § 1 K.p.a., należy przyjąć, że powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki.

Przykład

W postępowaniu z wniosku IPW SA dotyczącym obszaru *Tworzanice*, organ koncesyjny dwukrotnie wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o braki formalne (pismami z dnia 9 marca i 17 maja 2023 r.) oraz dwukrotnie zawiadomił stronę (wnioskodawcę) o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (pismami z dnia 14 marca i z dnia 21 czerwca 2023 r.). Uzyskanie kompletnego wniosku, na podstawie którego został sporządzony Komunikat rządu RP w sprawie postępowania o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złoża *Tworzanice*, nastąpiło 26 maja 2023 r. W ocenie NIK organ administracji po tej dacie powinien bez zbędnej zwłoki, działając na podstawie art. 61 § 4 K.p.a., zawiadomić strony o wszczęciu postępowania.

¹⁰⁵ Postępowanie z wniosku z dnia 20 lutego 2023 r. IPW SA dotyczące obszaru koncesyjnego *Tworzanice* oraz z dnia 24 września 2013 r. Generix sp. z o.o. dotyczące obszaru koncesyjnego *Borowo*.

**Ograniczenie
możliwości
rozpoznania
i eksploatacji złóż
na skutek sporów**

Spory dotyczące udzielania koncesji powodują opóźnienia w procesie rozpoznania lub eksploatacji złóż. W przypadku złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7* spór opóźnił o rok wydanie koncesji.

Przykład

W dniu 11 maja 2018 r. Lubelski Węgiel Bogdanka SA zwróciła się do Ministra Środowiska z wnioskiem o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7*. Natomiast w dniu 24 kwietnia 2018 r. do Ministra Środowiska wpłynął odpis pozwu z powództwa PD Co sp. z o.o. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Środowiska o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia oraz postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział IV Cywilny z dnia 16 kwietnia 2018 r., w którym Sąd udzielił PD Co sp. z o.o., na czas trwania przed Sądem postępowania, zabezpieczenia roszczenia poprzez zobowiązanie Skarbu Państwa – Ministra Środowiska do niezawierania umów o ustanowieniu użytkowania górniczego w odniesieniu do złoża *Lublin* oraz któregośkolwiek z historycznie udokumentowanych złóż (*K-4-5, K-6-7, K-8, K-9*) wchodzących w jego skład oraz do nieudzielania koncesji geologicznej (poszukiwawczej, rozpoznawczej, wydobywczej) na wyżej wskazany obszar na rzecz jakiegokolwiek podmiotu poza PD Co sp. z o.o.

W dniu 30 kwietnia 2018 r. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Środowiska wniosła do Sądu zażalenie na ww. postanowienie z dnia 24 kwietnia 2018 r., a w dniu 23 maja 2018 r. odpowiedź na ww. pozew. Mając powyższe na uwadze, Minister Środowiska postanowieniem z dnia 3 lipca 2018 r. na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie udzielenia przedmiotowej koncesji, gdyż organ koncesyjny nie może rozpatrzyć sprawy i wydać decyzji w sprawie udzielenia wnioskowanej przez Lubelski Węgiel Bogdanka SA koncesji, z uwagi na toczące się postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie. W dniu 27 lutego 2019 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie wydał postanowienie, mocą którego zmienił postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie o udzielenie zabezpieczenia oraz oddalił wniosek PD Co sp. z o.o. o udzielenie zabezpieczenia.

Pismem z dnia 26 marca 2019 r. Lubelski Węgiel Bogdanka SA wniosła o podjęcie zawieszonego postępowania stosownie do zapisów art. 97 § 2 K.p.a. Postanowieniem z dnia 10 maja 2019 r. organ koncesyjny podjął zawieszone postępowanie w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7*. W wyniku przeprowadzonego postępowania Minister Klimatu w dniu 20 grudnia 2019 r. wydał na rzecz LWB SA koncesję nr 10/2019 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7*. W wyniku wycofania przez PD Co sp. z o.o. pozwu inicjującego postępowania sądowe, postanowieniem¹⁰⁶ z dnia 16 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział XXIV Cywilny umorzył postępowanie.

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

Ponadto Ministerstwo wyjaśniło, że prawa do wykonywania działalności koncesjonowanej wobec części złóż węgla kamiennego tworzących *Lubelskie Zagłębie Węglowe* objęte są sporem, który aktualnie prowadzony jest przed Trybunałem Arbitrażowym (dalej: TA). W dniach 7 i 8 września 2020 r. zostały złożone wezwania na arbitraż przez PDZ HOLDINGDS PTY LTD

¹⁰⁶ Sygn. akt XXIV C 448/19.

oraz PDZ (UK) Ltd i PD Co Holdings (podmioty powiązane z Prairie Mining Limited). Postawione przez spółki zarzuty dotyczą m.in. projektów realizowanych przez PD Co sp. z o.o. na *Lubelskim Zagłębiu Węglowym* (projekt Jan Karski – złoża węgla kamiennego *Lublin*). W dniu 3 czerwca 2021 r. PDZ HOLDINGS PTY LTD złożyło do TA pozew przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie BIT, natomiast w dniu 8 lipca 2021 r. PDZ (UK) LIMITED i PD CO HOLDINGS (UK) LIMITED złożyły do TA pozew na podstawie Traktatu Karty Energetycznej, występując z tymi samymi zarzutami i identyczną argumentacją. W listopadzie 2022 r. odbyła się rozprawa arbitrażowa w obu wyżej wymienionych sprawach, jednak do dnia 7 grudnia 2023 r. nie zostały wydane wyroki.

W przypadku wniosku złożonego przez Lubelski Węgiel Bogdanka SA w dniu 11 maja 2018 r., który zakończył się wydaniem w dniu 20 grudnia 2019 r. koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złożeń *Lubelskie Zagłębie Węglowe obszar K-6 i K-7* z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2046 r.¹⁰⁷ toczy się postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie. W dniu 22 lipca 2021 r. Stowarzyszenie „Towarzystwo dla Natury i Człowieka” z siedzibą w Lublinie oraz Fundacja Greenpeace Polska z siedzibą w Warszawie wniosły skargę na postanowienie Ministra Klimatu i Środowiska odmawiające wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji¹⁰⁸ udzielającej spółce Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA koncesji na wydobycie węgla kamiennego ze złożeń *Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K6 i K7*.

Charakterystyczne problemy z uruchomieniem wydobywania z nowych złóż

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

Zarząd PGE GiEK SA poinformował¹⁰⁹, że Spółka pozyskuje węgiel brunatny dla potrzeb Elektrowni Bełchatów zgodnie z koncesjami wydobywczymi ze złóż *Pole Bełchatów* i *Pole Szczerców*. Stan zasobów operatywnych szacowany na koniec 2023 r. kształtował się w tych złożach na poziomie odpowiednio ok. 6,5 mln Mg oraz ok. 408,5 mln Mg. Zasoby te, jak wskazał Zarząd, są wystarczające do zabezpieczenia pracy bloków energetycznych, zgodnie z harmonogramem obowiązującym w Spółce do roku 2036 (i dalej do roku 2038 – koniec koncesji). Wydobycie zasobów ze złoża *Złoczew* było planowane w przypadku kontynuacji przez Elektrownię Bełchatów działalności opartej na węglu brunatnym po roku 2036.

¹⁰⁷ Decyzja koncesyjna nr 10/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r.

¹⁰⁸ Postanowienie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 14 czerwca 2021 r., znak: DGK-WKS.761.86.2021.1.MW1.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 31 stycznia 2024 r., znak: P/74/2024.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy działania w zakresie zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki uwzględniają potrzeby wynikające z polityki energetycznej państwa?
Cele szczegółowe	Cele szczegółowe określiły dwa pytania: 1. Czy przygotowanie i realizacja strategii rządowych zabezpieczyły wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki? 2. Czy działania administracji rządowej w zakresie planowania przestrzennego oraz udzielania koncesji na wydobywanie surowców energetycznych zapewniały ich skuteczne wykorzystanie na potrzeby gospodarki?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto dwa ministerstwa realizujące zadania w obszarze zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki: Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych.
Kryteria kontroli	Kontrolę w Ministerstwach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2019–2023 (30 kwietnia) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających znaczenie dla badanej działalności.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje i wyjaśnienia niezbędne do ustalenia stanu faktycznego od organów samorządowych (wysłano 96 pism) oraz spółek: Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, Orlen SA, Polska Grupa Górnicza SA.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych (P/23/014) została podjęta z inicjatywy własnej NIK i była realizowana w okresie od dnia 18 lipca 2023 r. do dnia 3 kwietnia 2024 r. Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Aktywów Państwowych ich kierownicy nie wnieśli zastrzeżeń. Po przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała po dwa wnioski pokontrolne do każdego z Ministrów. Minister Klimatu i Środowiska w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne w odniesieniu do wniosku pokontrolnego dotyczącego „Zapewniania warunków organizacyjnych umożliwiających procedowanie spraw z zakresu udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.”, poinformował, że w celu poprawy warunków organizacyjnych w marcu 2024 r. został utworzony nowy Departament Geologii. W celu poprawy funkcjonowania wydziałów departamentu, w tym w aspekcie prowadzenia postępowań w sprawie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin stałych i węglowodorów, prowadzona jest pogłębiona analiza pracy tych komórek organizacyjnych. Minister Klimatu i Środowiska wskazał, iż dołoży wszelkich starań w celu poprawy warunków organizacyjnych, które zapewnią prowadzenie spraw koncesyjnych bez zbędnej zwłoki, z poszanowaniem dla zakresu przedmiotowego postępowań. Natomiast w odniesieniu do drugiego wniosku pokontrolnego „Rozważenie zasadności opracowania dokumentów pomocniczych do weryfikacji kompletności wniosków koncesyjnych, w celu usprawnienia i przyspieszenia

ich rozpatrywania” Minister Klimatu i Środowiska uznał, iż nie widzi potrzeby opracowania dokumentów pomocniczych do weryfikacji kompletności wniosków koncesyjnych. Jego zdaniem stanowiłyby powielenie obowiązującego stanu prawnego, tzn. istniejących i obowiązujących zasad, schematów i procedur. Minister podkreślił, że najwięcej czasu generuje wyjaśnienie indywidualnych dla każdego postępowania zagadnień merytorycznych, które w jego ocenie są niemożliwe do ujęcia w dokumentach pomocniczych z racji ich bezprecedensowego charakteru.

Minister Aktywów Państwowych w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne przekazał informacje o wykonaniu wniosków pokontrolnych. Poinformował, że trwają prace mające na celu przygotowanie weryfikacji aktualnych uwarunkowań rynkowych, oceny zasadności oraz sposobu wydzielenia aktywów węglowych ze spółek energetycznych. Wskazał, iż wydzielenie aktywów węglowych to proces wielopłaszczyznowy i złożony, a także kluczowy w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego państwa. Dlatego też, niezbędna jest współpraca z innymi resortami, m.in. z Ministrem Klimatu i Środowiska oraz Pełnomocnikiem Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Dla aktualizacji założeń ważna jest również procedowana ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej wprowadzająca dział gospodarki „gospodarka surowcami energetycznymi”. W ramach nowoutworzonego działu podejmowane będą kluczowe decyzje dotyczące sektora wydobywania węgla kamiennego i brunatnego. Dalsze działania Minister uzależnił od wyników prac analitycznych oraz postępów prac legislacyjnych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Paulina Hennig-Kłoska; Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od dnia 27 listopada 2023 r. do dnia 12 grudnia 2023 r.; Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od dnia 26 sierpnia 2020 r. do dnia 27 listopada 2023 r.; Michał Kurtyka, Minister Klimatu od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r. oraz Minister Klimatu i Środowiska od dnia 6 października 2020 r. do dnia 26 października 2021 r.; Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od dnia 9 stycznia 2018 r. do dnia 15 listopada 2019 r.
2.		Ministerstwo Aktywów Państwowych	Borys Budka, Marzena Małek, Minister Aktywów Państwowych od dnia 27 listopada 2023 r. do dnia 12 grudnia 2023 r.; Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 26 listopada 2023 r.;

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			Krzysztof Tchórzewski, któremu powierzono dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, od dnia 13 listopada 2019 r. do dnia 14 listopada 2019 r.; Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 12 listopada 2019 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	➤ prawidłowa realizacja działań w zakresie zabezpieczenia krajowych zasobów surowców energetycznych poprzez podjęcie prac w zakresie zdefiniowania w polskim prawie i wytypowania surowców strategicznych, zapewnienia ochrony złóż zaliczonych do tej kategorii; ➤ zapewnienie ochrony złóż kopalin energetycznych na potrzeby bieżącej i przyszłej eksploatacji w planowaniu przestrzennym.	➤ prowadzenie postępowań o udzielenie koncesji na wydobywanie złóż kopalin stałych i węglowodorów z naruszeniem K.p.a. w zakresie sprawnego prowadzenia postępowania, terminu ich wszczynania oraz informowaniu stron o wszczęciu postępowania; ➤ opóźnienia w przekazywaniu organom samorządowym kopii decyzji zatwierdzających dokumentację geologiczną złóż kopalin.
2.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	negatywna	➤ prawidłowa realizacja zadań w wyznaczonych w <i>Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce</i>, za wyjątkiem niezrealizowania opracowania bilansu energetycznego kraju; ➤ prawidłowa i terminowa realizacja zadań w procesie udzielania koncesji na eksploatację kopalin energetycznych.	➤ brak realizacji niektórych celów i działań wynikających z <i>Programu dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce</i>; ➤ nierzetelne przygotowanie koncepcji wydzielania aktywów węglowych ze spółek energetycznych; ➤ brak opracowania bilansu energetycznego kraju.

➤ */pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Regulacje w zakresie ochrony kopalin

Kwestie dotyczące ochrony złóż kopalin, w tym kopalin energetycznych takich jak węgiel kamienny, węgiel brunatny i gaz ziemny w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego uregulowano przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹⁰, ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹¹ oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹¹².

Według Poś ochrona złóż kopalin przejawiać się powinna w dwóch zakresach, tj. w racjonalnym gospodarowaniu zasobami złóż oraz w zapewnieniu kompleksowego wykorzystania kopalin. Ochrona złóż kopalin dotyczy w szczególności zabezpieczenia dostępności zasobów kopalin udokumentowanych w złożach i występujących na obszarach perspektywicznych, w celu ich gospodarczego wykorzystania w przyszłości. Ten wymiar ochrony złóż kopalin realizowany ma być, co do zasady, poprzez planowanie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast aspekt ochrony złóż kopalin już eksploatowanych uregulowany został przede wszystkim w Pgg.

Ustawa Poś określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska.

Zgodnie z art. 3 pkt 39 Poś złoża kopalin są częścią środowiska przyrodniczego. W myśl art. 125 ust. 1 złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Według art. 126 ust. 1 eksploatację złóż kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny. Podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód powierzchniowych i podziemnych, sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze (art. 126 ust. 2).

Ustawa Poś w art. 71 ust. 1 stanowi, że zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, planów ogólnych gmin¹¹³ oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 2 Poś w planach ogólnych gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

W sprawach szczegółowych zasad gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją ochrony środowiska Poś w art. 81 ust. 3 odsyła do Pgg.

Ustawa Pizp reguluje zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Zgodnie z art. 3 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki w zależności od obszaru jakiego ona dotyczy należy odpowiednio do: gminy (dla terenu gminy), związku metropolitalnego (dla obszaru związku metropolitalnego jeżeli został utworzony), samorządu województwa (dla terenu województwa)

¹¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

¹¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

¹¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1290.

¹¹³ Plany ogólne gminy obowiązują od 24 września 2023 r. (do 23 września 2023 r. gminy były zobowiązane do uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy).

albo Rady Ministrów (dla obszaru całego kraju). Ponadto prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu. Gmina realizuje zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, przede wszystkim poprzez uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych). Samorząd powiatu realizuje to zadanie poprzez analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Związek metropolitalny realizuje ten obowiązek poprzez uchwalenie Ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Samorząd województwa realizuje to zadanie przede wszystkim poprzez uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Rada Ministrów realizuje to zadanie poprzez koncepcje przestrzennego zagospodarowania kraju.

W Pizp zawarte zostały postanowienia dotyczące ochrony złóż kopalin.

Art. 39 ust. 3 pkt 8 Pizp nakłada obowiązek określania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wiąże organy gminy w zakresie obowiązku uzgodnienia z zarządem województwa ustaleń w nim zawartych w projekcie planu ogólnego gminy (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret 2).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Pizp miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalony przez radę gminy, nie może naruszać ustaleń planu ogólnego gminy. W rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*¹¹⁴ określono zakres projektu planu miejscowego, w tym wymogi dotyczące oznaczanie obiektów i terenów chronionych.

Kwestię obowiązku umieszczania w dokumentach planistycznych postanowień dotyczących złóż kopalin reguluje ponadto ustawa Pgg.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 tej ustawy udokumentowane złoża kopalin, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w ustawie i w przepisach ustawy Pizp, w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania.

Określając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów ogólnych gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, uwzględnia się występowanie ww. złóż i struktur oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Ustalenia uwzględniają rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznej oraz informacje zawarte w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej albo zatwierdzonym dodatku do dokumentacji geologicznej, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopalin oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopalin oraz rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopalin albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli decyzja taka została wydana (art. 95 ust. 2).

W myśl (art. 95 ust. 3 Pgg) zmiany konieczne dla ochrony udokumentowanych złóż kopalin, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji wprowadza się

¹¹⁴ Dz. U. poz. 2404.

w planach ogólnych gmin¹¹⁵, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw w terminie:

- jednego roku od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów albo dodatek do tej dokumentacji;
- dwóch lat od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do tej dokumentacji.

Zgodnie z art. 95 ust. 4 w przypadku wszczęcia postępowania, w sprawie uznania złoża za strategiczne (art. 94a ust. 1), termin na uwzględnienie w planie ogólnym oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego występowania udokumentowanych złóż kopalin wynosi:

- 1) rok od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji o:
 - a) uznaniu złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne,
 - b) umorzeniu postępowania w przypadku nie spełnienia kryteriów złoża strategicznego (art. 94a ust. 13) w przypadku złóż węglowodorów,
- 2) dwa lata od dnia doręczenia właściwemu organowi wykonawczemu gminy kopii decyzji o umorzeniu postępowania w przypadku nie spełnienia kryteriów złoża strategicznego (art. 94a ust. 13), w przypadku złóż kopalin innych niż wymienione w pkt 1 lit. b.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 Pgg wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze wprowadzające do planów ogólnych gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw zmiany konieczne dla ochrony złóż kopalin, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji, o których mowa w art. 95 ust. 2 w terminie:

- sześciu miesięcy po bezskutecznym upływie terminu określonego w art. 95 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 w przypadku złóż strategicznych lub złóż węglowodorów albo
- dwóch lat po bezskutecznym upływie terminu na uwzględnienie obszarów innych niż wymienione wyżej.

Zgodnie z przepisem przejściowym art. 208 ust. 1 Pgg obszary złóż kopalin, dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (1 stycznia 2012 r.) i które nie zostały wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie później niż w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy gminy miały wprowadzić do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Po upływie terminu określonego w ust. 1 wojewoda był zobowiązany wprowadzić udokumentowany obszar kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydać w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Sporządzone w tym trybie studium wywołuje skutki prawne takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 208 ust. 2).

Na etapie ubiegania się o koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż jednym z warunków jej uzyskania są odpowiednie zapisy w planie miejscowym. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pgg podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego

¹¹⁵ Do dnia 23 września 2023 r. obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w planie ogólnym gminy oraz w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 2 Pgg).

Pgg określa szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska. Ustawa ta określa m.in. zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych oraz wydobywania kopalin ze złóż.

W art. 10 Pgg określono listę złóż podlegających tzw. własności górniczej, szczególnego rodzaju prawa podmiotowego przysługującego Skarbowi Państwa do złóż określonych kopalin niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości gruntowych, na których te złoża występują. Własnością górniczą objęte są m.in. złoża węglowodorów (gaz ziemny), złoża węgla kamiennego i brunatnego i inne. Jedyną dopuszczalną formą rozporządzenia przez Skarb Państwa własnością górniczą jest ustanowienie użytkowania górniczego (art. 13).

Organami administracji geologicznej są: minister właściwy do spraw środowiska, marszałkowie województw, starostowie. Z kolei zadania administracji geologicznej wykonuje: minister właściwy do spraw środowiska – przy pomocy Głównego Geologa Kraju, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra, marszałek województwa – przy pomocy geologa wojewódzkiego, starosta – przy pomocy geologa powiatowego. Określone ustawą zadania marszałków województw oraz starostów są zadaniami z zakresu administracji rządowej (art. 156 Pgg). Organem administracji geologicznej pierwszej instancji jest marszałek województwa, za wyjątkiem niektórych spraw, które należą do starosty lub ministra właściwego do spraw środowiska (art. 161 Pgg).

Na gruncie ustawy Pgg działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż tzw. „kopalin strategicznych”, wymienionych w art. 10 ust. 1 Pgg, a więc węgla kamiennego, węgla brunatnego oraz złóż gazu ziemnego oraz ich wydobywania może być wykonywana jedynie po uzyskaniu koncesji, udzielanej przez ministra właściwego do spraw środowiska. Jest on ponadto wyłącznym organem koncesyjnym na wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 ust. 1 Pgg).

Zgodnie z art. 104 ust. 1 Pgg obszary i tereny górnicze uwzględnia się w planie ogólnym gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie odpowiednio projektu zagospodarowania złoża albo planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla (art. 104 ust. 2 i 3 Pgg).

Ochronę zasobów naturalnych, w tym złóż kopalin przewidziano w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹¹⁶. W myśl art. 2 tej ustawy zasoby naturalne (w tym złoża kopalin) stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Ustawa nakazuje właściwym organom administracji publicznej oraz podmiotom sprawującym zarząd nad strategicznymi zasobami naturalnymi użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 4 pkt 2).

¹¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1235.

**Regulacje
zawarte w K.p.a.**

Zgodnie z art. 61 K.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (§ 1). Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (§ 3). Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹¹⁷ (§ 3a). O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie (§ 4).

Według art. 64 K.p.a. jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania (§ 1). Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (§ 2).

W myśl art. 35 K.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1). Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 3). Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu (§ 5).

Zgodnie z art. 36 o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (§ 1). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§ 2).

**Kompetencje organów
administracji**

Na mocy *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych*¹¹⁸, poprzednio obowiązywało analogiczne *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych*¹¹⁹, Minister Aktywów Państwowych kieruje działem administracji rządowej gospodarka złożami kopalin i aktywa państwowe. Zgodnie z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii*¹²⁰ działem gospodarka złożami kopalin w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r., jak również wcześniej, kierował Minister Energii.

¹¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1045.

¹¹⁸ Dz. U. poz. 943.

¹¹⁹ Dz. U. poz. 2256.

¹²⁰ Dz. U. poz. 2314.

W myśl art. 11a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹²¹ dział gospodarka złożami kopalin obejmuje sprawy:

- prowadzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej i miedzi, w obszarze objętym wydobywaniem;
- uzgadniania koncesji na wydobywanie udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, w zakresie kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa;
- współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, o których mowa wyżej;
- kwalifikacji w zakresie górnictwa.

Szczegółowy zakres działania Ministra Klimatu i Środowiska wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska¹²². Zgodnie z regulacjami zawartymi w tym rozporządzeniu Minister Klimatu i Środowiska kieruje działami administracji rządowej – energia, klimat i środowisko. Poprzednio obowiązywało analogiczne rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska¹²³. W okresie od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. Minister Klimatu a od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska kierował działem administracji rządowej energia¹²⁴. Do 20 marca 2020 r. ministrem właściwym do spraw energii był Minister Aktywów Państwowych¹²⁵.

W myśl art. 7a ustawy o działach administracji rządowej energia obejmuje m.in. sprawy energii, surowców energetycznych i paliw.

Do ministra właściwego do spraw energii należą m.in. w szczególności sprawy: polityki energetycznej państwa, rynków energii, surowców energetycznych i paliw, bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw.

Dział klimat obejmuje sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, m.in. w zakresie ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów (art. 13a ust. 1 pkt 3 ustawy o działach).

Z kolei dział środowisko obejmuje sprawy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów w szczególności m.in. w zakresie gospodarki zasobami naturalnymi (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o działach).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa¹²⁶, ustanowiono ww. Pełnomocnika, którym został Główny Geolog Kraju w randze sekretarza stanu albo podsekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Do zadań Pełnomocnika należy:

- 1) przygotowywanie projektu polityki surowcowej państwa,
- 2) koordynowanie i inicjowanie działań w zakresie realizacji polityki surowcowej państwa,
- 3) opracowywanie nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie polityki surowcowej państwa,
- 4) monitorowanie wdrażania i funkcjonowania wypracowanych rozwiązań,

¹²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm. Dalej: ustawa o działach.

¹²² Dz. U. poz. 2726.

¹²³ Dz. U. poz. 1949.

¹²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495) oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1720).

¹²⁵ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu (Dz. U. poz. 499), sprawy działu energia wyłączone zostały z Ministerstwa Aktywów Państwowych i włączone do Ministerstwa Klimatu.

¹²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 236.

- 5) wsparcie organów administracji rządowej w prowadzonych przez nie działaniach informacyjnych i edukacyjnych w zakresie polityki surowcowej państwa,
- 6) przygotowywanie koncepcji ekonomicznych, prawnych i strategicznych, z wyłączeniem kwestii związanych z podatkami, oraz inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań w celu modernizacji systemu instytucji i regulacji dla poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, w szczególności ze złóż niekonwencjonalnych,
- 7) koordynacja prowadzenia polityki informacyjnej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów.

Pełnomocnik może przedstawiać Radzie Ministrów do rozpatrzenia projekty dokumentów rządowych, w tym projekty aktów prawnych, wynikające z zakresu polityki surowcowej państwa.

Projekty dokumentów rządowych, w tym projekty aktów prawnych, mające znaczenie dla kształtowania polityki surowcowej państwa, przygotowywane przez organy administracji rządowej, podlegają zaopiniowaniu przez Pełnomocnika.

Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów roczne sprawozdania ze swojej działalności, w terminie do dnia 15 marca danego roku za rok poprzedni.

Pełnomocnik informuje Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach w realizacji powierzonych mu zadań.

Pełnomocnik w zakresie powierzonych mu zadań może zlecać przeprowadzanie badań i ekspertyz oraz powoływać zespoły eksperckie i doradcze.

Zarządzeniem Nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r.¹²⁷ powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa jako organ pomocniczy Rady Ministrów.

Do zadań Zespołu należy zapewnienie merytorycznego wsparcia Pełnomocnikowi Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa przy:

- 1) przygotowywaniu projektu polityki surowcowej państwa,
- 2) koordynowaniu i inicjowaniu działań w zakresie realizacji polityki surowcowej państwa.

Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy¹²⁸ jest instytutem badawczym działającym na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹²⁹ oraz ustawy Pgg.

Zgodnie z art. 163 ust. 1 Pgg PIG-PIB pełni państwową służbę geologiczną. Państwowa służba geologiczna, wykonuje zadania państwa w zakresie geologii wymienione w art. 162 ust. 1 Pgg, w tym m.in. prowadzi bazy danych geologicznych oraz sporządza krajowy bilans zasobów kopalin. Na podstawie art. 162 ust. 2 Pgg PSG może wykonywać inne zadania państwa w zakresie geologii, powierzone przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Nadzór nad wykonywaniem zadań państwowej służby geologicznej sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, działający przy pomocy Głównego Geologa Kraju (art. 163 ust. 3 Pgg), który m.in. akceptuje plan prac PSG na rok następny (art. 163 ust. 4) oraz otrzymuje sprawozdania z ich wykonania wg stanu na dzień 31 grudnia (art. 163 ust. 5).

W dniu 2 lutego 2021 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (PEP2040). Wyznacza ona ramy transformacji energetycznej w Polsce i przesądza o zakresie doboru technologii służących budowie niskoemisyjnego Systemu energetycznego. PEP2040 ukierunkowana jest na unowocześnianie sektora energii na drodze zeroemisyjnego rozwoju oraz pobudzenia innowacji, prowadzącej do trwałego rozwoju gospodarczego, poprawy efektywności i konkurencyjności. W dokumencie wskazano trzy filary:

Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

¹²⁷ M.P. z 2023 r. poz. 147.

¹²⁸ Dalej: PIG-PIB lub Instytut.

¹²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 534.

Sprawiedliwą transformację, Zeroemisyjny system energetyczny oraz Dobrą jakość powietrza. Na nich oparto osiem celów szczegółowych wraz z działaniami niezbędnymi do ich realizacji oraz projekty strategiczne. Zgodnie z PEP2040 Polska będzie dążyć do pokrycia zapotrzebowania na moc własnymi zasobami. Krajowe źródła wytwórcze oparte o spalanie węgla pozostaną istotnym elementem bezpieczeństwa energetycznego Polski, ale ich rola będzie systematycznie się zmniejszać. Obecnie największymi wytwórcami energii elektrycznej są cztery grupy energetyczne z udziałem Skarbu Państwa: PGE Polska Grupa Energetyczna SA, ENEA SA, TAURON Polska Energia SA oraz ENERGA SA, której aktualnym właścicielem jest PKN ORLEN SA. Bez ich obecności w procesie zmian nie powstanie wystarczająco dużo nowej mocy. Są to jednocześnie podmioty w największym stopniu wytwarzające energię w węglowych jednostkach konwencjonalnych. Łącznie są one właścicielami 73 bloków węglowych. Obecna struktura wytwórcza istotnie ogranicza ich zdolności inwestycyjne ze względu na obciążenie śladem węglowym. Odpowiedzią na te wyzwania jest planowana koncepcja wydzielenia aktywów węglowych ze struktury wymienionych koncernów energetycznych. Odbędzie się to poprzez nabycie przez Skarb Państwa aktywów związanych z wytwarzaniem energii w jednostkach węglowych. Koncepcja ma na celu dostosowanie koncernów energetycznych do wyzwań transformacji spójnie z kierunkami wskazanymi w PEP2040. Po wydzieleniu aktywów węglowych koncerny energetyczne skupią się na realizacji inwestycji nisko- i zeroemisyjnych. Właścicielem aktywów węglowych będzie Narodowa Agencja Bezpieczeństwa Energetycznego (NABE), działająca w formie spółki ze 100-proc. udziałem Skarbu Państwa. Powstanie NABE ma przyczynić się do zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz zapewnienia niezbędnej dostępności mocy w systemie energetycznym.

Wydzielenie aktywów węglowych ma pozwolić na przeprowadzenie kontrolowanej transformacji energetycznej z uwzględnieniem potrzeb bilansowych w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).
5. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, zm.).
9. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
10. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566).
13. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 236).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów (Dz. U. poz. 968).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz. U. poz. 987).
18. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. z 2021 r. poz. 264).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Aktywów Państwowych
9. Minister Przemysłu
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
13. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP
14. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu RP



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

DGL-WOZ.081.1.2025.PP
3715031.14745588.11931799
Warszawa, 07-04-2025

Pan Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska
do Informacji o wynikach kontroli P/23/014
Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych¹.

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z otrzymaną 24 marca 2025 r. informacją o wynikach kontroli P/23/014,
poniżej przedstawiam stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska, w zakresie jego
właściwości,

- 1) zawarte na str. 12 „Wnioski kontrolne” skierowane do:
 - Ministra Klimatu i Środowiska dotyczące stworzenia krajowego bilansu energetycznego oraz
 - Ministra Przemysłu dotyczące uszczegółowienia kryteriów merytorycznych w procedurach wewnętrznych uznania złoża konkretnej kopaliny za złożo strategiczne na podstawie art. 94a ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego², traktuję jako oczywistą omyłkę, tj. że zamiarem kontrolującego było przypisanie pierwszego z tych zadań Ministrowi Przemysłu, drugiego zaś Ministrowi Klimatu i Środowiska;
- 2) w związku z zaleceniem uszczegółowienia kryteriów merytorycznych w procedurach wewnętrznych uznania złoża konkretnej kopaliny za złożo strategiczne, uważam za zasadne wypracowanie transparentnych zasad przy postępowaniach dotyczących uznania złóż kopalin za złoża strategiczne. Jednocześnie dostrzegam konieczność dokonania zmian we wprowadzonych regulacjach dotyczących złóż strategicznych, w związku z tym w Ministerstwie Klimatu i Środowiska trwają prace koncepcyjne związane z nowelizacją ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, mające na celu doprecyzowanie części przepisów budzących wątpliwości. Zależy mi na tym, aby polskie regulacje prawne dotyczące

¹ pismo z dnia 20 marca 2025 r. (znak: KGP.430.5.2024),

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.),

złóż strategicznych były spójne z regulacjami europejskimi, w szczególności z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych (tzw. rozporządzenie UE dot. surowców krytycznych – Critical Raw Materials Act).

Uszczegółowienie kryteriów merytorycznych w procedurach wewnętrznych uznania złoża konkretnej kopaliny za złożo strategiczne będzie możliwe po opracowaniu koncepcji zmian przepisów prawa, w szczególności po zapoznaniu się ze stanowiskiem zespołu legislacyjnego działającego w ramach Rady Gospodarowania Zasobami Ziemi.

Uważam, że konkretyzacja powinna nastąpić w oparciu o ekspertyzy państwowej służby geologicznej oraz być przeprowadzona oddzielnie dla poszczególnych kopalin. Pierwsze z takich opracowań już powstało dla złóż rud miedzi oraz dla złóż gipsu i anhydrytu. Rozwiązanie to będzie lepsze niż opracowanie opinii dla pojedynczych złóż kopalin, ponieważ umożliwi całościowe podejście do zagadnienia zabezpieczenia dostępu do danego surowca.

W Informacji o wynikach kontroli wskazano, że kryteria powinny uwzględniać efektywność ekonomiczną wydobywania, jak i potrzeby polskiej gospodarki w świetle polityki klimatycznej UE i aktualnych planów dotyczących rozwoju polskiego systemu energetycznego z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska i względów społecznych.

W odniesieniu do warunku efektywności ekonomicznej należy wskazać, że takie aspekty, jak wielkość zasobów, jego parametry (fizyczne, chemiczne, mechaniczne, jakościowe) czy dostępność złoża, niewątpliwie powinny zostać wzięte pod uwagę. Natomiast należy pamiętać, że rozwój technologii oraz zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze powodują, że powinniśmy do aspektu opłacalności ekonomicznej podchodzić ostrożnie, pamiętając, że złoża kopalin stanowią zasoby nieodnawialne. Powinniśmy w jak największym stopniu zabezpieczyć do nich dostęp dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Przy analizie aspektu potrzeb polskiej gospodarki w świetle polityki klimatycznej UE nie można abstrahować od kwestii bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju oraz posiadanych bogactw naturalnych, w tym surowców energetycznych.

Jednocześnie uważam, że aspekty ochrony środowiska i względów społecznych mają charakter na tyle ogólny, że powinny być indywidualnie analizowane w każdej sprawie. W art. 94a ust. 6 Prawa geologicznego i górniczego wskazano, że nie uznaje się za złoża strategiczne tej części złoża, dla której nie jest możliwe zagospodarowanie, w szczególności ze względu na istniejącą zabudowę, infrastrukturę znajdującą się nad złożem kopaliny lub zakaz prowadzenia działalności w zakresie wydobywania na terenach podlegających szczególnej ochronie.

Ponadto w postępowaniu o uznanie złoża kopaliny za złożo strategiczne wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia opinię w zakresie projektowanych granic złoża strategicznego oraz sposobu zagospodarowania terenu, na którym jest położone to złożo, z uwzględnieniem uwarunkowań urbanistycznych, gospodarczych, środowiskowych i kulturowych tego terenu;

- 3) w związku z krytyczną oceną zabezpieczenia krajowych złóż surowców energetycznych na potrzeby gospodarki należy podkreślić, że począwszy od 24 września 2023 r.³ Minister Klimatu i Środowiska uzyskał skuteczne narzędzie do ochrony złóż kopalin objętych własnością górnictwem, w tym złóż węgla brunatnego, ponieważ obecnie organ ten uzgadnia projekty planów ogólnych gmin oraz projekty planów miejscowych w zakresie udokumentowanych złóż kopalin. Ta kluczowa zmiana formy współdziałania (z niewiążącej opinii na uzgodnienie) wynikała z działań organu podjętych w okresie objętym kontrolą, zaś na przedłużający się proces legislacyjny organ nie miał wpływu.
- 4) w odniesieniu do sformułowania „Zdecydowana większość produkcji energii elektrycznej oparta jest nadal na paliwach konwencjonalnych, w tym głównie węgla kamiennym oraz węgla brunatnym (63% w 2023 r.)” umieszczonych na str. 5 „Wprowadzenie”, pragnę zauważyć, że bazując na aktualnych danych statystycznych, wartość procentowa zużycia węgla w produkcji energii elektrycznej w oparciu o Informację Statystyczną o Energii Elektrycznej przygotowaną przez Agencję Rynku Energii S.A. wartość ta wynosi 60,5%.

Odnosząc się do przytaczanego w całej Informacji o wynikach kontroli (np. na str. 6) błędnego tytułu dokumentu „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” również traktuję jako oczywistą pomyłkę i rozumiem przez to dokument „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

³ Data wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688)



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.5.2024

Warszawa, 2025-05-05

Opinia
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
w sprawie Informacji o wynikach kontroli *Zabezpieczenie i wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska zawartego w piśmie z dnia 7 kwietnia 2025 r. (WGL-WOZ.081.1.2025.PP).

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska, w którym Minister podziela oceny Najwyższej Izby Kontroli oraz deklaruje podjęcie działań w celu realizacji wniosku, sformułowanego w informacji o wynikach kontroli.

W szczególności pozytywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia stanowisko Ministra wskazujące, iż Minister dostrzega potrzebę wypracowania transparentnych zasad przy postępowaniach dotyczących uznania złóż kopalin za złoża strategiczne.

Odnosnie wskazanych przyczyn przedłużającego się procesu legislacyjnego zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹ wyjaśnienia Ministra potwierdzają ustalenia kontroli.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).