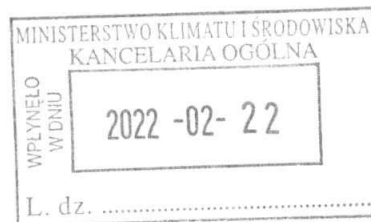




RPW/13857/2022 P
Data:2022-02-22
MKIS



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow



KGP.410.008.02.2021

Pani Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/019 - Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska ² od dnia 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska, w okresie od 6 października 2020 r. do dnia 26 października 2021 r. oraz Minister Klimatu w okresie od 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r., Michał Woś, Minister Środowiska w okresie od 5 marca 2020 r. do dnia 6 października 2020 r., Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska w okresie od 9 stycznia 2018 r. do dnia 15 listopada 2019 r., Jan Szyszko, Minister Środowiska w okresie od 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce ³ i ich efekty.
Okres objęty kontrolą	2018-2021 (III kwartały), z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Łukasz Urbanowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/86/2021 z 7 września 2021 r. (akta kontroli str.1-5, 1192, 1503-1506)

¹ Dalej Ministerstwo lub MKiŚ z uwzględnieniem jego poprzedników prawnych tj. Ministerstwa Klimatu oraz Ministerstwa Środowiska.

² Dalej Minister. z uwzględnieniem jego poprzedników prawnych, tj. Ministra Klimatu oraz Ministra Środowiska.

³ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r., a następnie skorygowany we wrześniu 2019 r., który jest realizowany do 2030 r. Dalej: Program.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MKiŚ prawidłowo zrealizowało część działań⁶ (siedem z dziewięciu) wskazanych w celach szczegółowych I, III i IV *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*. Działania przypisane do I, III i IV celu szczegółowego Programu były realizowane przez Ministerstwo samodzielnie. Natomiast przy prowadzonych procesach legislacyjnych MKiŚ współpracowało z Ministerstwem Energii, Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii, ze Stałym Komitetem Rady Ministrów oraz ministrem właściwym ds. gospodarki.

Program opracowany przez Ministra Energii nie zawierał, z jednym wyjątkiem, terminów⁷ oraz wskaźników i mierników dla działań realizowanych przez Ministerstwo, co umożliwiło dowolność w podejmowaniu decyzji o sposobie i terminie ich realizacji. Ministerstwo nie wносиło istotnych uwag co do zapisów Programu w procesie jego opiniowania.

Nie zrealizowano działań zdefiniowanych w I celu szczegółowym Programu, które miały polegać na wdrożeniu rozwiązań legislacyjnych m.in. w odniesieniu do opodatkowania wyrobisk, opłaty eksploatacyjnej, opłaty za informację geologiczną. Tym samym nie uzyskano zakładanego w Programie obniżenia kosztów działalności przedsiębiorstw górniczych oraz wdrożenia rozwiązań zrównujących pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów, gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej.

W związku z brakiem legislacyjnej definicji złoża strategicznego nie został opracowany wykaz strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi, chroniącymi te złoża, który miał być wykonany jako efekt działania w ramach IV celu szczegółowego Programu. W procesie opiniowania MKiŚ nie kwestionowało zamieszczenia w Programie tego działania, chociaż nie istniała legalna definicja takich złóż. Działania zmierzające do sporządzenia tego wykazu podjęto natomiast w ramach prac nad opracowaniem dokumentu *Polityka Surowcowa Państwa*⁸.

Ministerstwo przedłożyło z opóźnieniem, tj. w styczniu 2019 r. pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt *Polityki Surowcowe Państwa* - chociaż wymagany w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁹, termin jej uchwalenia upłynął z końcem 2018 r.¹⁰

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania na rzecz realizacji Programu i ich efekty.

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo brało udział w opiniowaniu projektu Programu od sierpnia 2017 r. do momentu jego przyjęcia w styczniu 2018 r. W toku prac nad projektem Ministerstwo m.in. w listopadzie 2017 r. skierowało do Stałego Komitetu Rady Ministrów uwagi o charakterze redakcyjno-doprecyzującym do ostatniej wersji projektu Programu,

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ W tym zadanie polegające na zapewnieniu udziału przedstawicieli branży górniczej w procesie tworzenia *Polityki Surowcowej Państwa* niebędące działaniem według metodologii przyjętej w Programie. Program określał cel ogólny i 10 celów szczegółowych którym zostały przypisane 74 działania.

⁷ Realizacja jednego działania w ramach III celu szczegółowego, polegającego na opracowaniu uwarunkowań prawnych oraz środowiskowych wraz z propozycją instrumentów wsparcia dla stosowania w indywidualnych gospodarstwach domowych do celów grzewczych paliw niskoemisyjnych na określonych obszarach Polski miała określić termin tj. do końca 2018 r.

⁸ Dalej: PSP.

⁹ Przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku. Dalej: SOR.

¹⁰ Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 30 listopada 2021 r. dokument ten nie został uchwalony.

z których ostatecznie uwzględniono cztery uwagi, a z pozostałych uwag Ministerstwo się wycofało, w konsekwencji uznając Program za uzgodniony.

(akta kontroli str. 71-314)

W opiniowaniu oraz realizacji Programu brały udział następujące jednostki organizacyjne Ministerstwa: Departament Nadzoru Geologicznego¹¹, Departament Polityki Surowcowej i Analiz¹², Departament Ochrony Złóż i Polityki Surowcowej RP¹³, Departament Nadzoru Geologicznego i Polityki Surowcowej¹⁴. W regulaminach organizacyjnych departamentów DNG i DNGS¹⁵ nie wskazano działań dotyczących Programu, a ujęte zostały jedynie zapisy o charakterze ogólnym w odniesieniu do opiniowania projektów dokumentów rządowych.

(akta kontroli str. 2-70)

Nie dokonywano uzgodnień pomiędzy Ministrem i Ministrem Aktywów Państwowych odnoszących się do sposobu realizacji zadań wynikających z Programu oraz sposobów ich monitorowania. Według wyjaśnień¹⁶ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie współpraca Ministra z Ministrem Aktywów Państwowych polegała na zajęciu stanowiska w stosunku do przedstawionej mu przez Ministra Aktywów Państwowych propozycji realizacji zadania, w szczególności na uzgodnieniu szczegółów realizacji, z uwzględnieniem zakresu właściwości obu organów, przy czym w myśl art. 7 Konstytucji RP¹⁷ organy władzy publicznej działają na podstawie oraz w granicach prawa, co oznacza, że Minister nie mógł realizować zadań z zakresu właściwości Ministra Aktywów Państwowych, co dotyczyło również współdziałania, które następowało dopiero w stosunku do przedłożonej Ministrowi propozycji.

(akta kontroli str. 71-75, 395-397, 408-410, 1507-1508, 1550-1553)

W Programie zdefiniowano działania przewidujące udział Ministerstwa w ich realizacji lub pokrywające się z właściwością ministra właściwego ds. klimatu lub ministra właściwego ds. środowiska w zakresie:

1. Celu szczegółowego I Programu *Odzyskanie i stabilizacja płynności, rentowności i efektywności ekonomiczno-finansowej sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym poprzez dostosowanie zdolności produkcyjnych do potrzeb rynku oraz możliwości eksportowych w obszarze następujących działań wspierających:*
 - *Opracowanie we współpracy z Ministrem Środowiska analiz i wdrożenie rozwiązań legislacyjnych w odniesieniu do opodatkowania wyrobisk, opłaty eksploatacyjnej, opłaty za informację geologiczną, zamówień publicznych, dopuszczanie wyrobów do stosowania w ruchu zakładu górniczego, w kierunku obniżenia kosztów działalności przedsiębiorstw górniczych, przy uwzględnieniu obecnego stanu bezpieczeństwa pracy;*
 - *Zakończenie prac oraz wdrożenie rozwiązań, przygotowywanych we współpracy z Ministerstwem Środowiska, które zrównają pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów, gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej.*

¹¹ Dalej: DNG.

¹² Dalej: DSA.

¹³ Dalej: DZP.

¹⁴ Dalej: DNGS.

¹⁵ Regulamin DNG z 23 maja 2017 r., Regulamin DNG z 6 marca 2018 r., Regulamin DNG z 24 lipca 2018 r., Regulamin DNG z 27 lutego 2020 r., Regulamin DNGS z 21 stycznia 2021 r.

¹⁶ Pismo z 14 grudnia 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. poz. 483 ze zm.

- Dążenie rządu, przedsiębiorców i strony społecznej do zmiany polityki klimatycznej. Podjęcie działań na forum Unii Europejskiej mających na celu zmianę zapisów polityki klimatycznej w tym m.in. pakietu klimatycznego w odniesieniu do wykorzystania węgla.
- 2. Celu szczegółowego III Programu Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej, ciepła oraz koksu w obszarze następującego działania wspierającego:
 - Opracowanie, przy współpracy z Ministerstwem Środowiska, w terminie do końca 2018 r., uwarunkowań prawnych oraz środowiskowych wraz z propozycją instrumentów wsparcia dla stosowania w indywidualnych gospodarstwach domowych do celów grzewczych paliw niskoemisyjnych na określonych obszarach Polski.
- 3. Celu szczegółowego IV Programu Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji tam, gdzie zapewnią one najwyższą efektywność ekonomiczną w zakresie:
 - Opracowania wykazu strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi, chroniącymi te złoża przede wszystkim przed zabudową powierzchni;
 - Podjęcia działań mających doprowadzić do przedłużenia koncesji wydobywczych oraz podjęcie działań, które ułatwią przedsiębiorcom górnictwem uzyskanie koncesji na eksploatację metanu ze złóż węgla, przy uwzględnieniu rozdzielnosci tych koncesji oraz uproszczenie procesu koncesyjnego.
 - Realizacji projektów inwestycyjnych w zakresie udostępnienia uzasadnionych ekonomicznie nowych partii złóż, w tym m.in. węgla typu 35 oraz wysokojakościowego węgla energetycznego;
 - Analizy oraz opracowania projektów rozwiązań, w szczególności prawnych, ukierunkowanych na potencjalne uruchomienie eksploatacji w nowe złożo węgla (również antracytu) zlokalizowane m.in. na Dolnym Śląsku;
 - Opracowanie bazy projektów inwestycyjnych w udostępnienie nowych złóż węgla w perspektywie najbliższych 15 lat, w tym również założeń programu zwiększenia stopnia rozpoznania złóż Lubelskiego Zagłębia Węglowego¹⁸, szczególnie w ujęciu ich zasobowości oraz wartości ekonomiczno-gospodarczej.

Realizacja tylko jednego działania polegającego na opracowaniu uwarunkowań prawnych oraz środowiskowych miała wskazany termin określony na koniec 2018 r. w ramach III celu szczegółowego. W Programie nie zostały wskazane terminy oraz nie zostały ustalone wskaźniki i mierniki dla innych działań wykonywanych z udziałem Ministerstwa.

(akta kontroli str. 395-407, 1139-1191)

Działania na rzecz realizacji I celu szczegółowego

Minister nie podejmował działań wspierających odnoszących się do I celu szczegółowego które miały polegać na współpracy w:

- opracowaniu analiz i wdrożeniu rozwiązań legislacyjnych w odniesieniu do opodatkowania wyrobisk, opłaty eksploatacyjnej, opłaty za informację geologiczną, zamówień publicznych, dopuszczanie wyrobów do stosowania w ruchu zakładu górnictwa;

¹⁸ Dalej: LZW.

- zakończeniu prac oraz wdrożeniu rozwiązań, które zrównają pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów, gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej.

Według wyjaśnień¹⁹ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju, Minister został wskazany jedynie jako podmiot współpracujący, a nie inicjujący wyszczególnione działania, a do Ministerstwa nie wpłynęły w okresie objętym kontrolą pisma inicjujące podjęcie działań dotyczących wymienionych powyżej działań wspierających w zakresie I celu szczegółowego Programu. MKiŚ nie kierowało do Ministra Energii lub Ministra Aktywów Państwowych pism w okresie objętym kontrolą, inicjujących podjęcie działań w tym zakresie.

W okresie obowiązywania Programu nie nastąpiły zmiany w ustalaniu opłat za informację geologiczną, które wyliczane są na podstawie *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem*²⁰. Według wyjaśnień²¹, ponieważ Umowa Społeczna²² ustaliła terminy zakończenia eksploatacji węgla kamiennego w poszczególnych kopalniach w perspektywie do końca 2049 r. stopniowo redukując wielkość wydobycia w czasie. Rozpoczęta restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego najprawdopodobniej spowoduje brak nowych inwestycji w złoża węgla kamiennego nieobjętych dotychczasowymi koncesjami. Jednocześnie przedsiębiorcy górniczy prowadzący działalność wydobywczą na podstawie udzielonych już koncesji, przed ich udzieleniem podpisali ze Skarbem Państwa umowy o korzystaniu z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, a wynagrodzenia te w przeważającej większości zostały spłacone, a reszta zobowiązań rozłożona na raty. W związku z powyższym ewentualna zmiana zasad wyliczania wynagrodzenia za informację geologiczną nie powinna mieć realnego wpływu na działalność przedsiębiorstw górniczych, ponieważ nie będą powstawać nowe, znaczne zobowiązania w zakresie opłaty za informację geologiczną.

(akta kontroli str. 395-397, 1193-1197, 1497-1500, 1550-1556)

W ramach realizacji działania wspierającego polegającego na dążeniu do zmiany polityki klimatycznej Minister prowadził prace nad *PSP*, w której projekcie uwzględnione zostały kwestie polityki klimatycznej.

W zakresie finansowania transformacji sektora energetycznego w kierunku niskoemisyjnym przygotowano propozycję reformy mechanizmu EU ETS, która została przedstawiona podczas Rady Unii Europejskiej ds. Środowiska w dniu 23 października 2020 r. oraz *Non-paper dot. Finansowania neutralności klimatycznej*. Minister podnosił również kwestię wysokich cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w piśmie do Komisarzy Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2021 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie przeprowadził w okresie objętym kontrolą następujące rozmowy w kwestiach dotyczących polityki klimatycznej:

- 9 października 2020 r. – rozmowa z Dyrektorem Generalnym DG Klimat Komisji Europejskiej,
- 13 października 2020 r. – rozmowa z Ministrem ds. Klimatu Włoch,

¹⁹ Pismo z 9 listopada 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

²⁰ Dz.U. z 2011 r. nr 292 poz. 1724.

²¹ Pismo z 9 listopada 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

²² Umowa Społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego, zawarta w dniu 28 maja 2021 r. przez przedstawicieli rządu, związków zawodowych, gmin górniczych oraz zarządów spółek górniczych. Jednym z sygnatariuszy po stronie rządowej był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, będący Głównym Geologiem Kraju i jednocześnie Pełnomocnikiem Rządu ds. PSP.

- 14 października 2020 r. – rozmowa z Ministrem Gospodarki i Polityki Klimatycznej w Królestwie Niderlandów,
 - 20 października 2020 r. – rozmowa z Ministrem Środowiska Estonii.
- (akta kontroli str. 395-918, 1193-1197, 1507-1533)

Działania na rzecz realizacji III celu szczegółowego

Realizując działanie wspierające Celu szczegółowego III Programu Ministerstwo brało udział w przygotowaniu regulacji prawnych współpracując w ramach procesu legislacyjnego z Ministrem właściwym ds. gospodarki przy opracowaniu *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwa stałe*²³, które zostało znowelizowane dwukrotnie w 2019 r.²⁴. Rozporządzeniem wprowadzono wymagania emisyjne dla kotłów na paliwa stałe, w celu poprawienia stanu jakości powietrza w Polsce i spełnienia obowiązujących poziomów dopuszczalnych pyłów (PM10 i PM2,5) i benzopirenu. Spowodowało to dopuszczenie do sprzedaży wyłącznie kotłów spełniających wymogi sezonowej efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń dla sezonowego ogrzewania pomieszczeń określone w *rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe*²⁵. Ministerstwo współpracowało również w ramach procesu legislacyjnego z Ministerstwem Energii, Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii oraz ze Stałym Komitetem Rady Ministrów przy opracowaniu wymagań jakościowych dla paliw stałych stosowanych w gospodarstwach domowych oraz w instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, ustanowionych w *ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*²⁶ oraz w *rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*²⁷, będącym aktem wykonawczym do *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*²⁸. Zgodnie z wyżej wskazanymi aktami prawnymi w sektorze komunalno-bytowym wprowadzono zakaz stosowania do celów grzewczych miału, węgla kamiennego, mułów, flotokoncentratów, węgla brunatnego oraz mieszanki paliw stałych zawierającej mniej niż 85% węgla kamiennego. Wydanie tych regulacji miało na celu ograniczenie niekorzystnego wpływu spalania paliw stałych (również biomasy) w wysokoemisyjnych źródłach ciepła wykorzystywanych w celach energetycznych w sektorze bytowo-komunalnym na jakość powietrza w Polsce.

(akta kontroli str. 395-410, 978-1083)

Działania na rzecz realizacji IV celu szczegółowego

Realizując cel szczegółowy IV Programu Ministerstwo zapewniło udział przedstawicieli branży górniczej w procesie tworzenia PSP, poprzez m.in. cykl spotkań w okresie styczeń-marzec 2018 r. Zespołu do spraw rewizji kompetencji organów administracji geologicznej powołanego w dniu 16 października 2017 r. przez Ministra oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych, w których

²³ Dz.U. poz. 1690 ze zm.

²⁴ Rozporządzeniem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 363) oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 30 grudnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 2549).

²⁵ Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r. str. 100.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1654.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1890.

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 133 ze zm.

uczestniczyli w szczególności przedsiębiorcy z branży górniczej w formie 11 Regionalnych Konferencji Konsultacyjnych²⁹ (w tym jednej przed przyjęciem Programu przez Radę Ministrów) i konferencji w Warszawie w dniu 17 października 2018 r. podsumowującej ten cykl. W dniach od 9 lipca 2021 r. do 9 sierpnia 2021 r. trwały zorganizowane przez Ministerstwo konsultacje społeczne i międzyresortowe, stwarzające możliwość udziału wszystkim zainteresowanym podmiotom, a w szczególności przedstawicielom branży górniczej w procesie tworzenia *PSP*, w tym zgłaszania uwag i opinii.

PSP stanowi jeden z projektów strategicznych *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w której wskazano³⁰, że w roku 2018 miało nastąpić wprowadzenie tego projektu w życie. *PSP* nie została dotychczas przyjęta, przy czym pierwszy projekt *PSP* Ministerstwo przekazało na Stały Komitet Rady Ministrów 25 stycznia 2019 r., a następnie Ministerstwo po uwzględnieniu uwag innych resortów 29 maja 2019 r. przekazało uzupełniony projekt *PSP* pod obrady Rady Ministrów. Obecnie projekt *PSP* jest ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów³¹. Według wyjaśnień³² Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju na opóźnienia w jego przyjęciu wpłynęły:

- konieczność dostosowania założeń ujętych w *PSP* do Polityki Energetycznej Polski 2040, przyjętej w lutym 2021 r.,
- rewizja założeń ujętych w *PSP* w związku z brakiem przyjęcia przez Sejm RP ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej, której przygotowany projekt zawierał zmiany określone w *PSP* w organizacji instytucji realizującej zadania państwa w dziedzinie geologii;
- kilkukrotna reorganizacja Ministerstwa, z którą związany był brak powołania Głównego Geologa Kraju, który pełni również funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw *PSP*.

W okresie od 5 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2019 r. oraz w okresie od 20 marca 2020 r. do 20 października 2020 r. funkcja Głównego Geologa Kraju, nie była obsadzona. Według wyjaśnień³³ Ministra w pierwszym ze wskazanych wyżej okresów nie było powołanego właściwego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu, który mógłby pełnić funkcję Głównego Geologa Kraju oraz Pełnomocnika Rządu do spraw *PSP*. Do czasu zniesienia Ministerstwa Środowiska w marcu 2020 r., funkcję Głównego Geologa Kraju oraz pełnomocnika Rządu ds. *PSP* pełnił Piotr Dziadzio Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, który został odwołany z tej funkcji i powołany na Stanowisko Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu, przy czym odwołanie odnosiło się wyłącznie do funkcji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, a nie dotyczyło odwołania go z funkcji Głównego Geologa Kraju oraz pełnomocnika Rządu ds. *PSP*, co spowodowało wystąpienie Ministra do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Piotra Dziadzio z funkcji Głównego Geologa Kraju oraz pełnomocnika Rządu ds. *PSP*, na które nie uzyskano odpowiedzi³⁴. Zgodnie z oceną prawną tej kwestii, jaką przyjęto w Ministerstwie Środowiska, niedopuszczalnym było wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów

²⁹ W Warszawie w dniu 15 listopada 2017 r., w Krakowie w dniu 17 stycznia 2018 r., w Katowicach w dniu 31 stycznia 2018 r., w Toruniu w dniu 22.02.2018 r., we Wrocławiu w dniu 28 marca 2018 r., w Szczecinie w dniu 18 kwietnia 2018 r., w Łodzi w dniu 16 maja 2018 r., w Kielcach w dniu 23 maja 2018 r., w Gdańsku w dniu 13 czerwca 2018 r., w Poznaniu w dniu 20 czerwca 2018 r., w Rzeszowie w dniu 11 lipca 2018 r.).

³⁰ Na str. 394 SOR.

³¹ Numer projektu ID182.

³² Pismo z 29 listopada 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

³³ Pismo z 4 listopada 2021 r. podpisane przez Ministra.

³⁴ Według wyjaśnień Michała Wosia Ministra Środowiska w okresie od 5 marca 2020 r. do dnia 6 października 2020 r. (obecnie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości) złożonych pismem z dnia 4 listopada 2021 r.

o powołanie nowego Głównego Geologa Kraju oraz pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa bez odwołania z funkcji osoby dotychczas ją pełniącej, przez Prezesa Rady Ministrów. Powyższa sytuacja była powodem podjęcia doraźnych działań, polegających w szczególności na powołaniu pełnomocnika Ministra Środowiska do spraw geologii oraz PSP – głównego geologa w Ministerstwie Środowiska, mającego koordynować realizację zadań Ministra Środowiska jako organu administracji geologicznej oraz zadań dotyczących PSP.

Według wyjaśnień³⁵ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju zmiany polegające na przekształceniu Ministerstwa Środowiska w Ministerstwo Klimatu, a następnie ponowne wydzielenie Ministerstwa Środowiska przy jednoczesnym braku powołania Głównego Geologa Kraju, będącego Pełnomocnikiem Rządu ds. PSP spowodowały, że prace nad PSP w tamtym okresie skupiły się na działaniach uaktualniających treść dokumentu.

(akta kontroli str. 395-918, 1084-1138, 1501-1502, 1558-1576)

W ramach Celu szczegółowego IV Programu - działanie opracowania wykazu strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi, chroniącymi te złoża przede wszystkim przed zabudową powierzchni stanowiło element procedowanej PSP. Według wyjaśnień³⁶ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju w obecnym systemie prawnym nie funkcjonuje legalna definicja złoża strategicznego, a tym samym przygotowanie wykazu złóż strategicznych wymagało podjęcia stosownych działań legislacyjnych, wprowadzających to pojęcie do systemu prawnego. Zarządzeniem z dnia 16 października 2017 r. Minister powołał Zespół do spraw rewizji kompetencji organów administracji geologicznej³⁷, któremu powierzono zadanie dokonania analizy funkcjonowania administracji geologicznej, ustalenia słabych punktów, opóźniających lub utrudniających prowadzenie inwestycji górniczych w Polsce oraz przedstawienie propozycji rozwiązań, które usprawnią oraz zwiększą efektywność realizacji zadań przez organy administracji geologicznej. Główny Geolog Kraju Pełniący funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa w dniu 9 stycznia 2018 r. skierował do przedstawicieli przedsiębiorców, uczelni, urzędów i instytucji państwowych pismo, w którym zaprosił ich do włączenia się w prace nad przygotowaniem reformy prawa geologicznego i górniczego. W celu zapewnienia każdemu zainteresowanemu możliwości aktywnego włączenia się w proces tworzenia koncepcji, utworzona została dedykowana skrzynka kontaktowa reforma.pgg@mos.gov.pl, na którą przesyłane były uwagi, problemy dotyczące funkcjonowania administracji oraz propozycje zmian przepisów prawa. Na tym etapie efektem prac Zespołu była robocza koncepcja reformy *pgg*. Zespół do spraw rewizji kompetencji organów administracji geologicznej został zniesiony w październiku 2019 r., a efekty dotychczasowych prac Zespołu zostały przekazane Dyrektorowi Departamentu Polityki Surowcowej i Analiz w Ministerstwie Środowiska, jako materiał stanowiący podstawę do dalszych prac legislacyjnych. Efektem prac był projekt zmiany ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*³⁸, który w maju 2020 r. został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych, a następnie we wrześniu 2020 r. do Departamentu Prawnego Ministerstwa. Projekty, zawierające propozycje ustawowego unormowania złóż strategicznych, czyli nowelizacji *pgg* oraz *innych ustaw*, zostały 9 września 2021 r. wpisane do wykazu prac legislacyjnych

³⁵ Pismo z 19 października 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

³⁶ Pismo z 18 listopada 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

³⁷ Dz. Urz. M.S. poz. 85.

³⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze; Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.. Dalej: *Pgg*.

i programowych Rady Ministrów³⁹. Projekt nowelizacji *pgg*⁴⁰ jest od 25 października 2021 r. uzgadniany międzyresortowo oraz poddawany konsultacjom publicznym i opiniowaniu⁴¹. Według wyjaśnień⁴² Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju zmiany organizacyjne polegające na przekształceniu Ministerstwa Środowiska w Ministerstwo Klimatu i ponowne utworzenie Ministerstwa Środowiska oraz następnie utworzenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska wpłynęły na zakresy projektów kolejnych nowelizacji *pgg*.

Główny Geolog Kraju wyjaśnił także, że wszystkie dotychczasowe próby ujmowania złóż, które miały charakter strategiczny jedynie w dokumentach rządowych lub resortowych, nie będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, nie wpływały bezpośrednio na konieczność ich ujmowania w dokumentach planistycznych, głównie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które stanowią akt prawa miejscowego. Jednocześnie według projektu *PSP* działania w zakresie określania złóż strategicznych muszą być aktualizowane w określonej perspektywie czasowej, gdyż kwalifikowanie złóż do grupy strategicznych warunkowane jest wieloma zmiennymi czynnikami m.in. zapotrzebowanie surowcowe, ceny surowców, rozwój nowych technologii wydobywania, polityka podatkowa, polityka klimatyczna Unii Europejskiej.

Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy⁴³ na podstawie umowy o dofinansowanie w formie dotacji zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 28 czerwca 2019 r. przekazał w dniu 29 kwietnia 2021 r. do Ministerstwa wstępną wersję opracowania pn. *Waloryzacja złóż kopalin wg aktualnego stanu ich udokumentowania dla wszystkich rodzajów kopalin*, zawierającego wykaz złóż strategicznych wraz z opracowaną metodyką. Ostateczne przekazanie opracowania dla Głównego Geologa Kraju jest planowane na 2022 rok. Ministerstwo pismem z dnia 27 maja 2021 r. do PIG-PIB wystąpiło o uszczegółowienie, a następnie pismem z dnia 28 lipca 2021 r. PIG-PIB przekazał swoje stanowisko dotyczące zgłoszonych uwag. Według wyjaśnień⁴⁴ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju przygotowywany wykaz złóż strategicznych przez państwową służbę geologiczną stanowi element wspierający Ministra w zakresie ochrony złóż kopalin, przy czym przygotowanie wykazu złóż strategicznych, który nie ma charakteru aktu wiążącego dla organów odpowiedzialnych za kwestie związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym nie wpłynie na skuteczną ochronę tych złóż i nie spełni swojej roli bez zmiany instrumentów prawnych umożliwiających wprowadzanie wytypowanych złóż strategicznych bezpośrednio do dokumentów planistycznych w celu objęcia ich szczególną ochroną. Działania odnoszące się do ochrony złóż kopalin wskazane w *PSP* mają więc odzwierciedlenie w przygotowanej *nowelizacji pgg i innych ustaw*. Organem odpowiedzialnym za opracowanie projektu było Ministerstwo, a osobą odpowiedzialną Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, będący Głównym Geologiem Kraju i jednocześnie Pełnomocnikiem Rządu ds. *PSP*.

Minister prowadził działania w zakresie ochrony złóż kopalin poprzez opiniowanie i uzgadnianie w szczególności projektów:

³⁹ <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r57988,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Prawo-geologiczne-i-gornicze-oraz-niektorych-inn.html>

⁴⁰ Nr UD280 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

⁴¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12352656>

⁴² Pismo z 15 listopada 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

⁴³ Dalej: PIG-PIB.

⁴⁴ Pismo z 7 grudnia 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – 1 908 w 2018 r., 1 839 w 2019 r. i 2 259 w 2020 r. (łącznie 7 898),
- studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – 227 w 2018 r., 309 w 2019 r. i 433 w 2020 r. (łącznie 1 272),
- decyzji o warunkach zabudowy – 7 882 w 2018 r., 8 261 w 2019 r. i 10 114 w 2020 r. (łącznie 30 529),
- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego 1 715 w 2018 r., 2 010 w 2019 r. i 2 741 w 2020 r. (łącznie 7 355).

Minister wyżej wymienione czynności podejmował w stosunku do złóż, które zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 pgg objęte zostały własnością górnictwem.

Minister wydawał także opinie mające charakter wsparcia merytorycznego dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, dotyczące potencjalnych kolizji planowanych inwestycji drogowych z udokumentowanymi złożami kopalin.

Ponadto w regulaminie organizacyjnym DNGS z 21 stycznia 2021 r. wprowadzone zostały dodatkowe obowiązki polegające na:

- monitorowaniu realizacji przez gminy obowiązku wprowadzania obszarów udokumentowanych złóż kopalin, udokumentowanych wód podziemnych oraz obszarów udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w związku z zatwierdzeniem przez Ministra dokumentacji geologicznych;
 - monitorowaniu realizacji przez wojewodę obowiązku wydania zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia udokumentowanego złoża kopaliny albo obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z zatwierdzeniem przez Ministra dokumentacji geologicznych;
- (akta kontroli str. 59-67, 1084-1089, 1139-1157, 1293-1470, 1507-1514, 1534-1549)

Działanie drugie w celu IV dotyczące uproszczenia procesu koncesyjnego dla sektora węgla kamiennego zostało wypełnione poprzez przygotowanie w Ministerstwie *ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze*⁴⁵. Umożliwiono jednokrotne wydłużenie terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża wyłącznie w przypadku, gdy wydłużenie koncesji uzasadnione było racjonalną gospodarką złożem oraz bez rozszerzania zakresu koncesji. Na mocy tej ustawy przedłużono dwadzieścia koncesji na wydobywanie węgla kamiennego, których termin obowiązywania upływał w 2020 r. Dodatkowym ułatwieniem było zastąpienie procedury uzgodnienia na procedurę opiniowania zmian tych koncesji z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta.

(akta kontroli str. 71-75, 393-407, 919-977, 1209-1292)

Realizując Cel szczegółowy IV Programu trzecie działanie, Minister wydał w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. trzy nowe koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węgla kamiennego, przy czym nie było przypadków odmowy ich wydania. Udostępniono tym samym nowe partie złóż i powiększono bazę zasobową złóż węgla kamiennego. W zakresie projektów rozwiązań ukierunkowanych na potencjałe uruchomienia eksploatacji zlokalizowanych m.in. na Dolnym Śląsku dokonano uaktualnienia merytorycznych przesłanek dotyczących prowadzenia działalności górniczej z uwzględnieniem uwarunkowań geologiczno-górnictwem obszaru Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego i dopuszczono możliwość realizacji inwestycji

⁴⁵ Dz. U. poz. 1563 ze zm.

górnictwa kwalifikowanych jako niewielkie kopalnie o krótkiej żywotności. Efektem tego było udzielenie koncesji nr 1/2018 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Heddi II” o obszarze górnictwa 0,44 km².

W ramach opracowania bazy projektów inwestycyjnych związanych z rozpoznaniem złóż LZW, kontynuowano wsparcie rozpoczętych w latach poprzednich projektów związanych ze wstępnie rozpoznanymi złożami węgla na tym terenie. W listopadzie 2020 r. Minister zatwierdził dokumentację geologiczną złoża węgla kamiennego „Sawin 1”. We wrześniu 2019 r. doszło do formalnego rozpoczęcia działalności górniczej w obszarze złoża „Ostrów”, natomiast w grudniu 2019 r. Minister udzielił koncesji nr 10/2019 na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża „Lubelskie Zagłębie Węglowe – obszar K-6 i K-7”. Według wyjaśnień⁴⁶ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju dalsze rozpoznawanie złóż węgla kamiennego na terenie LZW uzależnione jest w dużej mierze od zainteresowania takim typem działalności przez podmioty gospodarcze. Od września 2019 r. obowiązuje także koncesja 7/2019/p na rozpoznawanie części złoża węgla kamiennego „Chełm II”.

(akta kontroli str. 71-75, 393-394, 1139-1144, 1158-1191, 1161-1165, 1198-1208, 1471-1496)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Projekt *PSP* został przedłożony przez Ministerstwo pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów z opóźnieniem, tj. dopiero w styczniu 2019 r. Wprowadzenie *PSP* w życie miało nastąpić w roku 2018, co wskazano w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*. Na etapie planowania Programu Ministerstwo nie wniosło o wyznaczenie nowego termin sporządzenia *PSP*. Termin na realizację tego działania powinien być wg. NIK wydłużony, ze względu na stan zaawansowania projektu oraz ilość prac niezbędnych do sformułowania polityki (konsultacje społeczne i międzyresortowe jak również prace nad PEP2040). Zaplanowany okres jednego roku był, w ocenie NIK, niewystarczający aby przeprowadzić cały proces wdrażania w życie *PSP*. Konieczność dostosowania założeń ujętych w *PSP* do PEP 2040, rewizja założeń ujętych w *PSP* w związku z brakiem przyjęcia przez Sejm RP ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej, kilkukrotna reorganizacja Ministerstwa jak również brak powołania Głównego Geologa Kraju, który pełni również funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw *PSP* wpłynęły na dalsze przedłużanie się prac nad dokumentem.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę:

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że podczas opiniowania Programu Ministerstwo powinno proponować sposób określenia działań przypisanych MKiŚ pozwalający na uniknięcie zdefiniowania działań, niemożliwych do zrealizowania w zaplanowanym terminie i zakresie.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków mając na uwadze, że Ministerstwo nie nadzorowało realizacji Programu

⁴⁶ Pismo z 4 listopada 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, będącego jednocześnie Głównym Geologiem Kraju.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia **16** lutego 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

