NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

Nr ewid. 25/2010/P09044/KGP
KGP-410-15/2009

Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)

Warszawa luty 2011 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

/-/ Andrzej Otrębski

Akceptuję:

/-/ Stanisław Jarosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

/-/ Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 11.02.2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie 5

2. Podsumowanie wyników kontroli 7

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7

2.2. Synteza wyników kontroli 8

2.3. Uwagi końcowe i wnioski 15

3. Ważniejsze wyniki kontroli 20

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 20

3.1.1. Analiza stanu prawnego 20

3.1.2. Problemy gospodarcze i organizacyjne związane z tematyką kontroli 23

3.2. Istotne ustalenia kontroli 25

3.2.1. Procedury rozpatrywania przez Ministra Środowiska dokumentacji geologicznej złóż węgla kamiennego 25

3.2.2. Prawidłowość sporządzania dokumentacji geologicznej i jej przyjmowania przez Ministra Środowiska 26

3.2.3. Określanie warunków i wymagań dotyczących ochrony złóż w dgzwk 29

3.2.4. Rozpoznanie zasobów bilansowych złóż 30

3.2.5. Rozliczanie w dokumentacji geologicznej różnic w wielkości zasobów 31

3.2.6. Decyzje Ministra Środowiska zezwalające na zmianę kryteriów bilansowości 34

3.2.7. Zmiany w ewidencyjnej wielkości zasobów spowodowane przyjęciem dgzwk 36

3.2.8. Rozpatrywanie przez Ministra Środowiska projektów zagospodarowania złóż 39

3.2.9. Skutki stosowania wymaganego przez Ministra Środowiska podziału zasobów bilansowych na kwalifikowane i niekwalifikowane 40

3.2.10. Określanie w projektach zagospodarowania złóż szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych 43

3.2.11. Ustalanie w pzz wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych oraz ich kształtowanie się 50

3.2.12. Określanie w pzz kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych 55

3.2.13. Rozliczanie w pzz różnic w wysokości zasobów 58

3.2.14. Dokonywanie przeklasyfikowań zasobów za zgodąMinistra Środowiska 59

3.2.15. Samodzielne dokonywanie przeklasyfikowań zasobów przez przedsiębiorców 62

3.2.16. Dokonywanie przez Ministra Środowiska przeklasyfikowań zasobów w zlikwidowanych kopalniach 63

3.2.17. Nieprawidłowości w opracowywaniu operatów ewidencyjnychzasobów złóż 66

3.2.18. Podział zasobów pozabilansowych na grupę A i B 73

3.2.19. Zatwierdzanie przez urzędy górnicze planów ruchu zakładów górniczych 74

3.2.20. Niekorzystne dla ochrony zasobów planowane zmiany w projekcie ustawy Prawo geologiczne i górnicze 79

3.2.21. Działania spółek w celu utrzymania wydobycia 80

3.2.22. Zmniejszanie wykorzystania zasobów przez budowę infrastruktury komunikacyjnej i eksploatację na zawał 82

3.2.23. Działania Ministra Gospodarki dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny *84*

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli **91**

4.1. Organizacja kontroli 91

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 91

5. Załączniki **98**

Zał.nr 1 Słowniczek ważniejszych pojęć *98*

Zał nr 2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole *99*

Zał. nr 3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli *100*

Zał. nr 4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność *101*

Zał. nr 5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności *102*

1. WPROWADZENIE

Temat Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła *kontrolę bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)*. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/09/044.

W polskich warunkach bezpieczeństwo energetyczne uwarunkowane jest zapewnieniem trwałych dostaw węgla kamiennego, w tym zwłaszcza ze złóż krajowych, po akceptowalnych cenach. W 2009 r. elektrownie zawodowe wytwarzały z węgla kamiennego aż 56,9%[1] energii elektrycznej, przede wszystkim ze względu na relatywnie niskie koszty uzyskiwania energii[2].

Jednym z celów realizowanej od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku polityki restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego była poprawa rentowności tego sektora, poprzez zmniejszanie nadmiernych mocy produkcyjnych. Cel ten w znacznym stopniu został osiągnięty, m.in. poprzez selektywną eksploatację zasobów (celowe zmniejszanie eksploatacji zasobów mniej opłacalnych). W ten sposób doprowadzono jednak do pojawienia się systemowej sprzeczności pomiędzy dążeniem do rentownej eksploatacji złóż, a maksymalnie możliwym ich wykorzystaniem i ochroną. Poprawie rentowności towarzyszyło gorsze wykorzystanie zasobów i osłabienie ich ochrony. Nastąpiło również istotne zmniejszenie ewidencjonowanych zasobów. Przy braku wystarczających inwestycji początkowych szybko wyczerpywały się udostępnione zasoby i zmniejszały dostawy krajowego węgla.

W 1992 r. NIK przeprowadziła kontrolę gospodarki zasobami złóż w górnictwie węgla kamiennego[3], stwierdzając nieprawidłowości w zakresie przeklasyfikowywania zasobów oraz przekazywania przez kopalnie byłemu Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nierzetelnych danych o stanie zasobów. Niedostateczny był też nadzór Ministra i Wyższego Urzędu Górniczego nad racjonalnym wykorzystaniem złóż węgla kamiennego.

---

[1] *Informacja statystyczna o energii elektrycznej; grudzień 2009, ARE SA, Biuletyn miesięczny*, dane opublikowane na www.cire.pl /rynek energii.

[2] Koszt wytworzenia 1 gigadżula (GJ) energii z węgla kamiennego jest około pięciokrotnie niższy niż z ropy naftowej oraz dwukrotnie niższy niż z gazu ziemnego.

[3] ZPPiH – 41003 – 92.

Cel

Celem niniejszej kontroli było dokonanie oceny, czy działalność organów państwowych i spółek węglowych zapewni długofalowe dostawy krajowego węgla kamiennego na poziomie zabezpieczającym potrzeby gospodarki. W szczególności celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości ochrony zasobów. Ocenie poddano także działalność inwestycyjną podmiotów górniczych, zwłaszcza w zakresie udostępniania do eksploatacji nowych złóż, poziomów, rejonów i pokładów.

Zakres

Badaniami kontrolnymi objęto generalnie lata 2007 - 2009, badając także działania wcześniejsze, o ile ich skutki zaistniały w okresie objętym kontrolą. Skontrolowano 8 podmiotów, w tym 3 organy administracji rządowej (Minister Środowiska, Minister Gospodarki, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego[4]), 3 państwowe osoby prawne (Jastrzębska Spółka Węglowa SA, Katowicki Holding Węglowy SA[5], Kompania Węglowa SA), a także spółkę z udziałem Skarbu Państwa (Lubelski Węgiel „Bogdanka") i spółkę z udziałem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (Południowy Koncern Węglowy SA). Pierwszych 6 jednostek oceniono – na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*[6] – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Pozostałe dwie jednostki oceniono natomiast, na mocy art. 2 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 5 ust. 3 *ustawy o NIK*, pod względem legalności i gospodarności. W ramach kontroli 5 spółek węglowych badaniami kontrolnymi objęto 6 ich zakładów górniczych, w których w największym zakresie dokonano przeklasyfikowań zasobów.

Organizacja

Kontrolę przeprowadzono od września 2009 r. do lutego 2010 r. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, zawiera załącznik 2.

[4] W ramach kontroli Wyższego Urzędu Górniczego skontrolowano także Okręgowe Urzędy Górnicze w Gliwicach, Katowicach, Lublinie i Rybniku.
[5] Skontrolowano dwa zakłady górnicze wchodzące w skład KHW SA.
[6] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie ma istotnych zagrożeń dla fizycznego bezpieczeństwa[7] zaopatrzenia gospodarki w węgiel kamienny ze złóż krajowych, w perspektywie do 2035 r. Ocena ta oparta jest na szacunku wielkości udostępnionych zasobów węgla i prognoz jego wydobycia.

NIK dostrzega natomiast w tym zakresie zagrożenia perspektywiczne, wynikające z często nieracjonalnej, bieżącej gospodarki złożami węgla kamiennego prowadzonej przez przedsiębiorców górniczych. Wykazywała ona niekiedy cechy gospodarki rabunkowej, a pomimo to była akceptowana przez Ministra Środowiska. Symptomami tego zjawiska były niewielkie wykorzystanie zasobów, wysokie straty złożowe oraz wybiórcze eksploatowanie bardziej opłacalnych zasobów. Towarzyszyło temu utrudnianie lub uniemożliwianie dostępu do zasobów uznanych za nienadające się obecnie do wyeksploatowania, głównie ze względów ekonomicznych, a nawet ich niszczenie z powodu stosowania tzw. niszczącej podbudowy.

Stan ten był przede wszystkim konsekwencją polityki urynkowienia sektora górnictwa węgla kamiennego, prowadzonej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W jej ramach zlikwidowano kilkadziesiąt kopalń, zmieniono kwalifikacje zasobów, przez co znacznie zmniejszono ich wielkość. Istotnie ograniczono też inwestycje początkowe, mające na celu udostępnienie nowych zasobów. Podstawowe znaczenie dla zachowania przyszłego bezpieczeństwa dostaw krajowego węgla ma znalezienie punktu równowagi pomiędzy dążeniem przedsiębiorców górniczych do osiągnięcia bieżącej, możliwie najwyższej rentowności z eksploatacji złóż charakteryzujących się na ogół skomplikowaną budową geologiczną i znacznymi zagrożeniami naturalnymi, a koniecznością możliwie pełnego ich wykorzystania i ochrony.

Minister Środowiska, jako organ zobowiązany do nadzoru nad gospodarką zasobami naturalnymi[8], nierzetelnie wypełniał swoje obowiązki w za-

---

[7] Bez uwzględnienia aspektu opłacalności (to jest cen węgla krajowego i zagranicznego).

[8] Art. 28 ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zm.) oraz art. 102 ust. 1 *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz.*1947 ze zm.),* dalej: *Pgg.*

kresie dbałości o ochronę zasobów. W większym stopniu uwzględniał on bieżące interesy przedsiębiorców górniczych niż długofalowe, makroekonomiczne interesy Skarbu Państwa jako właściciela złóż[9]. Wyrażało to się przede wszystkim w akceptowaniu bez zastrzeżeń dokumentacji geologicznej, projektów zagospodarowania złóż oraz wniosków o przeklasyfikowanie zasobów, w których przedsiębiorcy planowali działania niezgodne z długoterminową, racjonalną gospodarką złożami, wbrew ustawowemu obowiązkowi ich ochrony. Działalność Ministra Środowiska oraz spółek węglowych nie sprzyjała więc zapewnieniu w długim okresie dostaw węgla na poziomie zabezpieczającym potrzeby gospodarki.

W działalności kontrolnej organów nadzoru górniczego w niedostatecznym stopniu uwzględniano potrzebę długofalowej ochrony zasobów. Organy te akceptowały bowiem projektowanie i stosowanie przez przedsiębiorców górniczych niegospodarnych sposobów eksploatacji.

Pozytywnie – pod względem celowości - NIK ocenia działania Ministra Gospodarki zmierzające do zwiększenia inwestycji udostępniających nowe zasoby węgla oraz do rozwoju tzw. czystych technologii węglowych. Negatywnie NIK oceniła natomiast niepodjęcie działań w celu wprowadzenia do projektu nowej ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* przepisów sprzyjających ochronie zasobów węgla.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Spółki węglowe na koniec 2008 r. posiadały 2 090,2 mln ton zasobów operatywnych. Oznacza to – zakładając roczne wydobycie na poziomie 77,3 mln ton - że obecne zasoby operatywne tych spółek (bez uwzględnienia inwestycji początkowych) będą wydobywane przez 27 lat [str. 82 *Informacji*].

2. W Ministerstwie Środowiska nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami rozpatrywano i przyjmowano bez zastrzeżeń niektóre dokumentacje geologiczne złóż węgla kamiennego (dalej: *dgzwk*). Tylko w nielicznych wymagających tego przypadkach (4 spośród 21) Minister Środowiska wydał decyzje

[9] „Celem polityki Państwa w stosunku do sektora górnictwa węgla kamiennego jest racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla znajdującymi się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak aby zasoby te służyły kolejnym pokoleniom Polaków „ – *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego latach 2007-2015*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

wzywające do uzupełnienia braków w dokumentacji geologicznej. Brak wymaganych decyzji stanowił naruszenie art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *ustawy Prawo geologiczne i górnicze* [str. 25 i 27 *Informacji*].

3. Minister Środowiska nie wymagał od przedsiębiorców górniczych dokładnego określania w *dgzwk* (lub w dodatkach do tej dokumentacji) warunków ochrony złoża, akceptując całkowity ich brak (w 13 przypadkach) lub ogólnikowy charakter (17 przypadków). NIK ocenia to jako nierzetelność. Ogólnikowość ta wynikała z nieprecyzyjnych przepisów § 3 ust. 3 pkt 3 lit. h) *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin*[10] (dalej: *rozporządzenie o* dgzk) oraz z tolerancyjnej postawy Ministra, który nie ustanowił w tym zakresie żadnej dobrej praktyki [str. 29 *Informacji*].

4. Niecelowe było przyjmowanie przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń dgzwk (dodatków), w których prezentowano niski poziom rozpoznania zasobów bilansowych. Łączny udział najlepiej rozpoznanych złóż (kategorie A i B) w zasobach bilansowych wynosił przeciętnie 18,7%, podczas gdy udział kategorii niskiego i najniższego poziomu rozpoznania (C_1 i C_2 oraz D) stanowił 81,3%. Niski był także stopień rozpoznania zasobów przemysłowych, określony w projektach zagospodarowania złóż (dalej: pzz) i dodatkach do tych projektów. Łączny udział kategorii A i B wyniósł zaledwie 38,6%. Niedostateczne rozpoznanie złóż pogłębiało nieracjonalną, selektywną eksploatację lepszych zasobów [str. 30 i 48 *Informacji*].

5. Nierzetelnością było zaakceptowanie przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń 12 dodatków do dgzwk (spośród 22 objętych kontrolą), w których tylko częściowo rozliczono i wyjaśniono różnice w wielkości zasobów w stosunku do stanu podanego w poprzedzających je opracowaniach. Było to naruszenie postanowień § 6 ust. 4 *rozporządzenia o dgzk*, zgodnie z którymi w dodatku do dokumentacji geologicznej zamieszcza się materiały podstawowe dokumentujące powstałe zmiany, w tym rozliczenie zasobów złoża oraz uzasadnienie stwierdzonych różnic w wielkości zasobów. Tylko w ten sposób można osiągnąć przejrzystość dokumentowania zasobów, stanowiącą konieczną przesłankę ich skutecznej ochrony [str. 31 *Informacji*].

[10] Dz. U. Nr 136, poz. 1151 ze zm.

6. Minister Środowiska nie reagował na przypadki bezzasadnego, podwójnego liczenia zasobów przez przedsiębiorców górniczych (łącznie ponad 24,7 mln ton). Niecelowy, albowiem zagrażający niegospodarnością, był wymóg, aby w pzz (dodatkach) do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych klasyfikowano tylko tę część zasobów bilansowych, której wykorzystanie planowano do końca okresu objętego koncesją. Wskutek tej praktyki, w przyszłości niemożliwa lub utrudniona może być eksploatacja zasobów nieobjętych obecnymi koncesjami, w szczególności ze względu na konieczność ochrony dokonanej w międzyczasie zabudowy powierzchni ziemi. Powyższe nieprawidłowości spowodowały, iż dane w *Bilansach zasobów kopalin i wód podziemnych Polsce*[11] były nierzetelne (ze względu na zawyżenie lub zaniżenie wykazanych wysokości zasobów[12]). W 18 zbadanych dodatkach do pzz, do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych nie zaklasyfikowano aż 3 205,3 mln ton zasobów bilansowych. W ocenie NIK, stwarza to zagrożenie, że decyzje ekonomiczne podejmowane na podstawie tych nierzetelnych danych mogą okazać się nietrafne [str. 34, 41 i 58 *Informacji*].

7. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska podjął 3 celowe i gospodarne decyzje zezwalające przedsiębiorcom na zmianę kryterium bilansowości, w celu dopuszczenia do eksploatacji zasobów o wyższej niż dotąd średniej zawartości siarki w pokładzie. W 7 decyzjach Minister Środowiska zezwolił na zwiększenie maksymalnej głębokości dokumentowania zasobów ponad 1 000 m, tj. od 1 004 m do 1 400 m, co spowodowało przyrost zasobów geologicznych o około 1,3 mld ton. Zdaniem NIK, wykorzystanie tak nisko zalegających pokładów stwarza wiele problemów. Potęgują się zagrożenia naturalne, a skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom znacznie zwiększa koszty, obniżając bieżącą rentowność wydobycia. W ocenie NIK, niecelowe jest ponoszenie wysokich nakładów inwestycyjnych na udostępnienie głęboko położonych zasobów w sytuacji, gdy w minimalnym stopniu eksploatowane są już udostępnione pokłady cienkie [str. 34 *Informacji*].

8. W okresie objętym kontrolą w 22 dodatkach do dgzwk przyjętych bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska, wykazano – w stosunku do poziomu ustalonego w poprzednich opracowaniach - spadek zasobów geologicznych o blisko 20%, czyli o 2,5 mld ton (z 12,9 mld ton do 10,4 mld ton). Ponieważ kopalnie nie

[11] Sporządzany i publikowany corocznie przez Państwowy Instytut Geologiczny.
[12] Od 2006 r. w przypadku niepełnej klasyfikacji zasobów bilansowych w pzz (dodatkach).

dokonywały rzetelnego rozliczenia różnic w wysokości zasobów, nie było możliwe wyliczenie ubytków zasobów według przyczyn ich powstania. Łącznie skreślono z ewidencji, zaprzestano dokumentowania lub zaliczono do strat ponad 1,9 mld ton zasobów geologicznych. Działania te, zaakceptowane przez Ministra Środowiska, pozbawione były podstawy prawnej, a niekiedy naruszały prawo[13]. Były też niecelowe z punktu widzenia ochrony i racjonalnej gospodarki nieodnawialnymi zasobami przyrody w długim okresie czasu [str. 36 i 37 *Informacji*].

9. Aż w 22 z 27 zbadanych pzz (dodatków), naruszając dyspozycję § 2 ust. 2 pkt 10 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca* 2005 r. *w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*[14] (dalej: *rozporządzenie o pzz*) przedsiębiorcy górniczy, zamiast szczegółowego określenia zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych zawarli tylko ogólne zapisy. Informacje zawarte w 13 pzz (dodatkach) wskazywały na planowanie nieracjonalnego gospodarowania zasobami, w tym zwłaszcza odcięcia zasobów nieprzemysłowych od dróg transportowo – wentylacyjnych oraz niszczącej podbudowy pokładów z zasobami nieprzemysłowymi. Przyjęcie tych opracowań przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń NIK ocenia jako nierzetelność. Także Okręgowe Urzędy Górnicze (OUG) nie wyrażały negatywnych opinii o tych dokumentach [str. 43 i 45 *Informacji*].

10. W 25 pzz (dodatkach) przyjętych przez Ministra Środowiska zaprojektowano stosunkowo niskie wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych[15] (a tym samym wysokie wskaźniki strat[16]). Wyniosły one przeciętnie 0,6 (od 0,32 do 0,76). Akceptowanie takiego poziomu wskaźników przez Ministra Środowiska i OUG przyczyniło się w latach 2007 – 2008 do wysokiego poziomu strat w złożach eksploatowanych przez kontrolowanych przedsiębiorców. Wyniosły one od 37% do 145% rocznego wydobycia (bez LW „Bogdanka"), wobec przyjętego przez NIK – w ślad za opracowaniami naukowymi - orientacyjnego poziomu 30% rocznego wydobycia [str. 50 *Informacji*].

---

[13] Np. art. 72 ust. 2 pkt 4 *Pgg* nie dopuszcza możliwości przekwalifikowania zasobów bilansowych lub pozabilansowych do strat.

[14] Dz. U. Nr 128, poz. 1075 ze zm.

[15] Stosunek zasobów operatywnych do przemysłowych w odsetkach.

[16] Stosunek strat do zasobów operatywnych lub wielkości wydobycia w procentach.

11. Szczególnym czynnikiem powodującym straty złożowe jest ścianowy system eksploatacji. Umożliwia on rentowne wydobycie, ale generuje wysokie straty w zasobach. Mogłyby one być znacznie niższe, gdyby obok systemu ścianowego wykorzystywano komplementarne systemy eksploatacji, pozwalające zwłaszcza na opłacalne wybieranie tzw. resztówek oraz małych i nieregularnych parcel [str. 52 *Informacji*].

12. Spośród 22 pzz (dodatków), dla których w ogóle określono kryteria kwalifikowania zasobów do przemysłowych lub nieprzemysłowych (tzw. kryteria przemysłowości), w 11 ustalono je w sposób nieścisły, na ogół bez zastosowania mierników ilościowych. Dokumenty te przyjmowane były przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń. W 18 pzz (dodatkach) określono kryterium minimalnej miąższości pokładów dla zasobów przemysłowych (na poziomie od 1,2 m do 1,6 m). W 10 złożach do zasobów przemysłowych nie zaliczono w ogóle pokładów cienkich (1 m do 1,5 m). NIK ocenia jako niecelowe i niegospodarne eliminowanie z eksploatacji cienkich pokładów w sytuacji, gdy poniesiono już wysokie nakłady na ich udostępnienie [str. 54 i 56 *Informacji*].

13. W żadnym ze skontrolowanych pzz (dodatków) nie dokonano pełnego rozliczenia różnic w wysokości zasobów (bilansowych, przemysłowych, nieprzemysłowych i operatywnych) w stosunku do wielkości podanych w poprzednich opracowaniach. W ocenie NIK, ich dokonywanie jest celowe (pomimo braku prawnego obowiązku), ponieważ różnice w jednostkowych przypadkach wynoszą nawet kilkaset milionów ton. Brak konieczności określania konkretnych i skwantyfikowanych przyczyn zmian stanu zasobów utrudnia ich ochronę. Może też stanowić sposób na ukrycie nieracjonalnej gospodarki zasobami [str. 58 *informacji*].

14. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska akceptował wszystkie wnioski o przeklasyfikowanie zasobów (łącznie 119,1 mln ton). Niektóre zgody na przeklasyfikowanie zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych, a tych ostatnich do strat, były niecelowe i niegospodarne. Decyzje te wskazują na akceptowanie przez Ministra systemu ścianowego eksploatacji także tam, gdzie nie odpowiada on skomplikowanym warunkom geologiczno-górniczym. Wskutek powyższego następowała eliminacja z eksploatacji znacznych ilości zasobów przemysłowych, często o bardzo dobrych parametrach jakościowych. Minister zezwalał także na zaliczanie zasobów do nieprzemysłowych lub strat z powodu zalega-

nia ich w parcelach odciętych od wyrobisk transportowo-wentylacyjnych. W 4 decyzjach Minister wyraził zgodę na przeklasyfikowanie 5 mln ton zasobów nieprzemysłowych do strat ze względu na niszczącą podbudowę. NIK jako nierzetelność ocenia sankcjonowanie przez Ministra działań przedsiębiorców, niezgodnych zarówno ze sztuką górniczą, jak i z wymogami ochrony zasobów [str. 59 i 60 *Informacji*].

15. Niezgodne z obowiązującymi przepisami i niecelowe było dokonywanie przez Ministra Środowiska przeklasyfikowywań zasobów bilansowych zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń do zasobów pozabilansowych oraz wykreślanie z ewidencji zasobów pozabilansowych tych kopalń. Kryteria bilansowości, określone w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin*[17], dotyczą złóż znajdujących się zarówno w kopalniach czynnych, jak i zlikwidowanych. Zatem likwidacja kopalń – w świetle powyższego rozporządzenia – nie uprawnia do automatycznego kwalifikowania ich zasobów bilansowych do pozabilansowych oraz usunięcia z ewidencji zasobów pozabilansowych. Działania te także powodowały zniekształcenie danych prezentowanych w *Bilansach zasobów* [str. 63 *Informacji*].

16. NIK negatywnie ocenia działania kierownictwa KWK „Wujek", które wbrew art. 72 ust. 1 *Pgg* (obowiązek ujmowania w operatach ewidencyjnych zasobów znajdujących się w złożu, a nie tylko w obszarze górniczym), w dwóch operatach złoża „Śląsk" (za 2007 r. i 2008 r.) nie uwzględniło 20,4 mln ton zasobów bilansowych i 0,7 mln ton zasobów pozabilansowych. Zasoby te znajdowały się w granicach złoża „Śląsk", ale w obszarze górniczym innej kopalni. Wskutek powyższego zaniżono łączną wysokość zasobów podaną w *Bilansach zasobów*. Celowe (merytorycznie uzasadnione) było natomiast stanowisko OUG w Katowicach, że w operatach ewidencyjnych oraz stosownych sprawozdaniach statystycznych[18] powinno podawać się jedynie zasoby znajdujące się w obszarach górniczych, a nie w złożach. Wprowadzenie w tym zakresie zmian wymagałoby jednak nowelizacji art. 72 ust. 1 *Pgg* [str. 66 *Informacji*].

17. Praktycznie we wszystkich 70 skontrolowanych operatach ewidencyjnych stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia polegające m.in. na: dokonaniu przez

[17] Dz. U Nr 153, poz. 1774 ze zm.

[18] Zestawienie zasobów i danych o złożu (OŚ – 21) oraz zestawienie zmian zasobów złoża (OŚ – 22).

przedsiębiorców przeklasyfikowań zasobów (głównie z pozabilansowych do przemysłowych) niezgodnie z art. 72 ust. 2 pkt 4 *Pgg*; braku uzasadnienia przeklasyfikowań (naruszenie przepisu § 1 pkt 1 ppkt 1 lit. b *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin*[19]); uwzględnianiu przyczyn zmian w wielkości zasobów niewymienionych w art. 72 ust. 2 *Pgg*; stosowaniu bez podstawy prawnej podziału zasobów pozabilansowych na grupę A i B; błędach rachunkowych dotyczących zmian w wielkości zasobów, etc. Przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak systematycznej analizy operatów oraz obowiązku akceptowania tych dokumentów przez właściwy organ państwowy [str. 68 i 70 *Informacji*].

18. Okręgowe Urzędy Górnicze nie przeciwdziałały skutecznie zaniżaniu stopnia wykorzystania zasobów. Dyrektorzy tych urzędów zatwierdzali plany ruchu zakładów górniczych (lub dodatki do tych planów), w których wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych ustalono na niskim poziomie. W 10 planach ruchu, zatwierdzonych dla 6 skontrolowanych kopalń, wskaźniki te kształtowały się na poziomie od 0,40 do 0,99, przy czym w 7 planach były one niższe od 0,7 (oznaczało to straty ponad 43% zasobów operatywnych). Rzetelne były natomiast kontrole przeprowadzone przez OUG w zakładach górniczych. W ich wyniku wydano 39 decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzje te były wykonywane [str. 75 i 76 *Informacji*].

19. W latach 2007 – 2009 (9 miesięcy) łączne nakłady inwestycyjne 5 skontrolowanych spółek węglowych wyniosły prawie 6,8 mld zł. NIK pozytywnie ocenia tendencję wzrostową tych nakładów, podobnie jak i wydatków na inwestycje początkowe (ich udział w łącznych wydatkach inwestycyjnych wzrósł z 30,2% w 2007 r. do 38,6% w okresie 9 miesięcy 2009 r.). Długofalowym efektem inwestycji ma być udostępnienie do 2020 r. prawie 800 mln ton zasobów operatywnych. NIK zwraca jednak uwagę, że planowany przyrost zasobów w wyniku inwestycji początkowych nie jest satysfakcjonujący, jeżeli uwzględni się skalę zaniedbań w tym zakresie. Przyjmując założenie, że nowe zasoby operatywne będą

[19] Dz. U. Nr 116, poz. 979.

wydobywane w tempie takim jak w 2009 r. (77,3 mln ton), to wystarczy ich zaledwie na 10 lat[20] [str. 80 i 82 *Informacji*].

20. Celowe były, podejmowane w latach 2008 – 2009 przez Ministra Gospodarki, działania mające na celu pozyskanie środków budżetowych na dofinansowanie inwestycji początkowych. Skuteczność tych działań była jednak ograniczona. Wskutek sprzeciwów Ministra Finansów, dopiero w 2010 r., a więc w ostatnim roku dopuszczalności dofinansowywania inwestycji początkowych ze środków publicznych, przeznaczono na ten cel relatywnie niewielką kwotę 400 mln zł[21]. Z punktu widzenia potrzeb inwestycyjnych racjonalną była decyzja Ministra Gospodarki o rezygnacji z poboru dywidendy od tych spółek węglowych, w stosunku do których Minister wykonywał prawa właścicielskie [str. 85 *Informacji*].

21. Do czasu zakończenia kontroli brak było jeszcze wymiernych, konkretnych efektów prac nad rozwojem tzw. czystych technologii węglowych. Spółki węglowe nie wykazywały większego zainteresowania udziałem w inwestycjach dotyczących zgazowania węgla. W większym stopniu były natomiast zainteresowane uczestnictwem w pracach badawczych oraz dostarczaniem surowca do przyszłych instalacji do zgazowania węgla, jeżeli zostaną wybudowane [str. 25 *Informacji*].

22. Finansowe rezultaty kontroli

Kwota potencjalnych finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości wyniosła 245,5 mln zł [str. 61 *Informacji*].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zapewnienie długookresowego bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych) wymaga zdecydowanych dwukierunkowych działań. Po pierwsze, niezbędne jest zdecydowane zaostrzenie przez Ministra Środowiska warunków prowadzenia gospodarki złożami węgla kamiennego, w tym zwłaszcza zapewnienie realnej ochrony zasobów, zarówno w ich dokumentacji, jak i podczas eksploatacji, a także zwiększenie dokładności rozliczeń wielkości zasobów i rzetelności dokonywanych przeklasyfikowań. Spełnienie tych warunków jest konieczne, ale nie wystarczające.

[20] Wskaźnik ten stanowi iloraz zasobów operatywnych i rocznego wydobycia.

[21] Przykładowo, cena jednego kompleksu strugowego, eksploatującego cienkie pokłady, wynosi od 150 mln zł do 200 mln zł.

Po drugie, rozwiązania, w drodze skojarzonych działań władz podmiotów górnictwa oraz ich właściciela, wymagają problemy górnictwa związane z zapewnieniem prawidłowej gospodarki złożami. Są to, przede wszystkim: możliwość pozyskiwania środków na niezbędne inwestycje; zastosowanie na szerszą skalę systemów opłacalnej eksploatacji cienkich zasobów; opracowanie i wdrożenie efektywnych sposobów wydobywania węgla, komplementarnych w stosunku do systemu ścianowego; zaniechanie wybiórczej eksploatacji o charakterze rabunkowym, zwłaszcza powodującej tzw. niszczącą podbudowę oraz odcinanie dostępu do zasobów geologicznych.

Bez rozwiązania tych problemów zasoby sukcesywnie udostępniane dzięki inwestycjom początkowym będą wyczerpywać się nieefektywnie – w tempie uzależnionym od przyszłej energochłonności gospodarki i jej zapotrzebowania na węgiel. W takiej sytuacji zapewnienie długofalowej ochrony zasobów węgla i ich dostępności dla przyszłych pokoleń wymagałoby skoncentrowania wydobycia w tych złożach (ich częściach), których relatywnie mało skomplikowana budowa geologiczna i umiarkowany poziom zagrożeń naturalnych oraz korzystne położenie (niskie zurbanizowanie, zaleganie pokładów na głębokościach mniejszych niż 1 000 m) umożliwią opłacalną, ale nierabunkową i względnie bezpieczną eksploatację. Mogłoby to jednak spowodować konieczność likwidacji lub okresowego wstrzymania (uśpienia) działalności części kopalń.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1) podjęcie przez Ministra Środowiska skutecznych działań zapobiegających stosowaniu przez przedsiębiorców górniczych niszczącej podbudowy pokładów z zasobami geologicznymi oraz odcinaniu parcel od dostępu do dróg transportowo-wentylacyjnych;
2) egzekwowanie przez Ministra Środowiska od przedsiębiorców górniczych dokonywania w dokumentacji geologicznej złóż węgla kamiennego (dodatkach) i projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) pełnego, skwantyfikowanego i przejrzyście uzasadnionego rozliczania zmian w wielkościach zasobów - odpowiednio - geologicznych, bilansowych, pozabilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych, powstałych od momentu opracowania poprzednich dokumentów;

3) stopniowe (rozłożone w czasie) wprowadzenie przez Ministra Środowiska zasady, że warunkiem akceptacji opracowywanych po raz pierwszy projektów zagospodarowania złóż, w szczególności tych o skomplikowanej budowie geologicznej, będzie stopień ich rozpoznania na poziomie minimum 40% łącznego udziału kategorii A i B w zasobach tych złóż;
4) zobowiązanie przez Ministra Środowiska przedsiębiorców górniczych do kwalifikowania w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych wszystkich udokumentowanych zasobów bilansowych, a nie tylko ich części przewidzianej do zagospodarowania w okresie ważności koncesji;
5) podjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu ponownego zaklasyfikowania wszystkich zasobów zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń, zgodnie z obowiązującymi kryteriami bilansowości, w celu ustalenia faktycznej wysokości krajowych zasobów geologicznych i ich rodzajów;
6) podjęcie przez przedsiębiorców górniczych, przy współpracy z instytucjami naukowo – technicznymi, działań ukierunkowanych na opracowanie i zastosowanie nowych systemów eksploatacji dostosowanych do skomplikowanej budowy geologicznej złóż węgla, komplementarnych w stosunku do systemu ścianowego, które łącznie zapewniłyby pełniejsze i bardziej opłacalne wykorzystanie zasobów bilansowych;
7) kontynuowanie przez Ministra Gospodarki działań wspomagających pozyskiwanie przez górnictwo środków finansowych na technologiczną modernizację i zwiększenie inwestycji początkowych;
8) dalsze wspieranie przez Ministra Gospodarki prac badawczych w zakresie tzw. czystych technologii węglowych, w tym zgazowania podziemnego, a w przypadku jednoznacznego stwierdzenia ich opłacalności – skonstruowanie systemu wsparcia dla budowy stosownych instalacji.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega także potrzebę realizacji poniższych wniosków *de lege ferenda*.

1. Podjęcie przez Ministra Środowiska stosownych działań w celu wniesienia przez Radę Ministrów, w trakcie prac nad projektem nowej *ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, autopoprawek zmierzających do:

a) obligatoryjnego określania w koncesjach na wydobywanie kopalin minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych, poniżej którego eksploatacja złoża nie byłaby dopuszczalna [str. 80 *Informacji*];

b) upoważnienia ministra właściwego do spraw środowiska do określenia kryteriów bilansowości w drodze rozporządzenia, stosownie do obecnie obowiązujących przepisów *Pgg* (art. 50 ust. 1 pkt 3) [str. 79 *Informacji*];

c) umożliwienia legalnego uwzględnienia w operatach ewidencyjnych także tych czynników wpływających na zmiany w zasobach, które nie zostały uwzględnione w aktualnie obowiązującym brzmieniu art. 72 ust. 2 *Pgg* [str. 69 *Informacji*];

d) zapewnienia ujmowania w operatach ewidencyjnych tylko zasobów znajdujących się w obszarze górniczym, zamiast w złożu, jak przewidują to obecnie obowiązujące przepisy [str. 67 *Informacji*];

e) wprowadzenia zakazu skreślania zasobów z ewidencji i zaniechania dokumentowania zasobów [str. 37 *Informacji*];

f) zobowiązania organów nadzoru górniczego do opiniowania wniosków o przekwalifikowanie zasobów węgla kamiennego, składanych przez przedsiębiorców do Ministra Środowiska [str. 72 *Informacji*];

g) rozpatrzenie celowości powierzenia obowiązku zatwierdzania operatów ewidencyjnych właściwym podmiotom, to jest organom nadzoru górniczego lub Państwowemu Instytutowi Geologicznemu [str. 70 *Informacji*].

2. Skonkretyzowanie i sprecyzowanie przez Ministra Środowiska, w drodze stosownej zmiany obecnej treści § 2 ust. 2 pkt 10 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*, zakresu obowiązku określania w projektach zagospodarowania złóż *„szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych"* [str. 47 *Informacji*].

3. Doprecyzowanie przez Ministra Środowiska, w drodze stosownej zmiany obecnej treści § 3 ust. 3 pkt 3 lit. h) *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin*, zakresu ustalanych w tych dokumentacjach warunków (wymagań) dotyczących ochrony złoża [str. 30 *Informacji*].
4. Nowelizację przez Ministra Środowiska *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* poprzez wprowadzenie przepisów zobowiązujących do podawania w projektach (dodatkach) całkowitego i skwantyfikowanego rozliczenia różnic w zasobach złoża wraz z ich uzasadnieniem [str. 58 i 59 *Informacji*].

Wnioski pokontrolne skierowane do skontrolowanych podmiotów przedstawiono w podrozdziale 4.2. *Informacji*.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Ustawa Prawo geologiczne i górnicze określa m.in. zasady i warunki ochrony złóż kopalin, wód podziemnych i innych składników środowiska w związku z wykonywaniem prac geologicznych i wydobywaniem kopalin. Art. 41 ust. 1 *Pgg* stanowi, że dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się w celu określenia granic złoża, jego zasobów oraz geologicznych warunków występowania. Dokumentację geologiczną sporządza się z uwzględnieniem kryteriów bilansowości zasobów złóż. Na podstawie art. 48 *Pgg* udokumentowane złoża kopalin uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Również art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*[22] (dalej: *Poś*) stanowi, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, m.in. przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin, a także obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Przepisy te służą ochronie złóż kopalin przed takim sposobem zagospodarowania miejsc ich występowania, który uniemożliwiałby ich przyszłą eksploatację.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 *Pgg*, projekt zagospodarowania złoża, sporządzany przez ubiegającego się o koncesję na wydobywanie kopalin, powinien określać zamierzenia w zakresie ochrony złóż. Na podstawie warunków określonych w koncesji oraz projektu zagospodarowania złoża, przedsiębiorca sporządza plan ruchu zakładu górniczego. Określa on szczegółowe przedsięwzięcia zapewniające m.in. prawidłową i racjonalną gospodarkę złożem, ochronę środowiska oraz obiektów budowlanych, a także zapobieganie szkodom i ich usuwanie.

[22] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Plan ruchu zakładu górniczego podlega zatwierdzeniu, w drodze decyzji przez właściwy organ nadzoru górniczego (art. 64 ust. 1 – 4 *Pgg*). Art. 72 ust. 1 *Pgg* zobowiązał przedsiębiorcę do prowadzenia ewidencji zasobów złoża kopaliny na podstawie dokumentacji geologicznej i projektu zagospodarowania złoża.

Zgodnie art. 106 ust. 1 *Pgg* organami nadzoru górniczego są Prezes Wyższego Urzędu Górniczego oraz dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych. Organy te sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w tym m.in. w zakresie gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania i ochrony środowiska (art. 109 ust. 1 *ustawy*).

Pgg nie definiuje pojęcia ochrony złóż kopalin. Definicję taką zawiera art. 125 *Poś* - ochrona złóż kopalin polega na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących.

Na mocy przepisów art. 18 ust. 1 u*stawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015*[23], przedsiębiorstwo górnicze może otrzymać dotację budżetową na dofinansowanie inwestycji początkowych, na zasadach określonych w art. 5 ust. 2 *rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego*[24]. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie do inwestycji początkowych*[25] określa szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie inwestycji początkowych. Zgodnie z art. 24 *ustawy*, Minister Gospodarki wspiera działania wdrażające czyste technologie wykorzystywania węgla kamiennego

W *rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin* zostały zawarte wymogi dotyczące opracowania tych dokumentacji. Zgodnie z § 1 ust. 1 *rozporządzenia,* dokumentację geologiczną złoża kopaliny należy sporządzić dla złoża w jego naturalnych granicach lub wydzielonej jego części. Przepis § 6 ust. 4 *rozporządzenia* wymaga, aby w dodatku do dokumentacji geologicznej zamieszczać materiały

[23] Dz. U. Nr 192, poz. 1379.
[24] Dz. Urz. L 205 z 02.08.2002, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 2, str. 170.
[25] Dz. U. Nr 109, poz. 714.

podstawowe, które dokumentują powstałe zmiany, w szczególności rozliczenie zasobów złoża oraz uzasadnienie stwierdzonych różnic w wielkości dokumentowanych zasobów.

Rozporządzenie Ministra *Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin*[26] określa zawartość operatów sporządzanych corocznie (w terminie do 31 marca) w ramach ewidencji zasobów złóż - za okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do 31 grudnia roku poprzedniego.

W *rozporządzeniu* Ministra *Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin*[27] ustalono kryteria bilansowości dla poszczególnych złóż kopalin, w tym dla węgla kamiennego, stanowiące załącznik do *rozporządzenia*. Przepisy § 2 *rozporządzenia* dopuszczają zmianę kryteriów bilansowości złóż kopalin w określonych przypadkach.

Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż określa treść projektów zagospodarowania złóż sporządzanych przez przedsiębiorców górniczych. Zgodnie z § 2 ust. 2 *rozporządzenia,* część opisowa projektu powinna zawierać m.in. przedstawienie zagrożeń mogących wpłynąć na bezpieczeństwo eksploatacji i ochronę zasobów oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom, określenie kryteriów klasyfikacji zasobów do przemysłowych lub nieprzemysłowych, ustalenie rodzaju i wielkości przewidywanych strat w zasobach przemysłowych oraz wskaźnika wykorzystania tych zasobów wraz z uzasadnieniem, a także określenie szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych[28] określa szczegółowe wymagania dotyczące treści poszczególnych części planu ruchu, tryb jego sporządzania (dokonywania zmian) i przedkładania do zatwierdzenia. Zgodnie z § 7 ust. 1 *rozporządzenia,* plan ruchu zakładu górniczego składa się z części podstawowej, zawierającej dane dotyczące zakładu górniczego, z części szczegółowej obejmującej dokładne informacje dotyczące ruchu zakładu górniczego oraz zasad i sposobu prowadzenia robót. Zgodnie z § 9 ust. 1 *rozporządzenia* zmiany

[26] Dz. U. Nr 116, poz. 979.
[27] Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1774 ze zm.
[28] Dz. U. Nr 94, poz. 840 ze zm.

planu ruchu dokonuje się poprzez dodatek do planu ruchu. Zarówno plan ruchu jak i dodatki przedkłada się do zatwierdzenia organowi nadzoru górniczego (§ 12 ust. 1 *rozporządzenia).*

3.1.2. PROBLEMY GOSPODARCZE I ORGANIZACYJNE ZWIĄZANE Z TEMATYKĄ KONTROLI

Całkowite krajowe zasoby geologiczne węgla kamiennego – według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. – wyniosły 68 466 mln ton, w tym 44 229 mln ton zasobów bilansowych (z czego 4 356 mln ton to zasoby przemysłowe[29]) oraz 24 238 mln t zasobów pozabilansowych grupy A i B[30]. Zasoby te znajdowały się w 141 złożach. Prawie 75% zasobów bilansowych stanowi węgiel energetyczny, 25%- węgiel koksujący, a inne typy węgla stanowią zaledwie ułamek procenta zasobów. Zasoby bilansowe stosunkowo dobrze rozpoznane (w kategoriach A, B i C_1)[31] – łącznie 17 429 mln ton, stanowią 39,4% całkowitych udokumentowanych zasobów bilansowych.

Istotny i ciągle nierozwiązany problem stanowi eksploatacja cienkich pokładów węgla (miąższość od 1 m do 1,5 m). W 2006 r. wszystkie 32 ówcześnie czynne kopalnie węgla kamiennego (eksploatujące 47 złóż) posiadały 8 044,6 mln ton zasobów geologicznych w pokładach cienkich (30,4% wszystkich zasobów geologicznych tych kopalń[32]). Zasoby bilansowe węgla w cienkich pokładach (5 547 mln ton) stanowiły 35,4% całkowitych zasobów bilansowych, a zasoby przemysłowe – 892,8 mln ton (17,1% całkowitych zasobów przemysłowych). Najwięcej zasobów przemysłowych w cienkich pokładach ma KW SA (46,6%). Wydobycie węgla z cienkich pokładów w latach 2000 – 2006 systematycznie spadało z 7,9 mln ton (8,7% całkowitego wydobycia) w 2000 r. do 3,1 mln ton (3,5% globalnego wydobycia) w 2006 r.

---

[29] Nie są to całkowite zasoby przemysłowe, a jedynie ich część przewidziana do wydobycia w okresie objętym koncesjami na ich eksploatację.

[30] *Bilans zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce wg stanu na 31 XII 2009 r.* Państwowy Instytut Geologiczny – opublikowany na www.pgi.gov.pl.

[31] Dalsza litera alfabetu oznacza niższy poziom (kategorię) rozpoznania. Ich charakterystyka zawarta jest w § 4 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin.* Zgodnie z tym przepisem, błąd oszacowania średnich wartości parametrów złoża i jego zasobów dla kategorii rozpoznania D może przekroczyć 40%, dla C_2 - nie może przekroczyć 40%, dla C_1 - nie może być wyższy od 30 %, dla B - może wynieść maximum 20%, a dla A - nie może przekroczyć 10%.

[32] Zob. Zdzisław Kulczycki, Artur Sowa. *Struktura i zagospodarowanie zasobów węgla kamiennego w Polsce.* Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach.

Prawie 64 % zasobów przemysłowych zalegających w cienkich pokładach znajduje się na poziomach czynnych i w budowie, a więc większość tych zasobów już jest udostępniona do wydobycia. Ich wykorzystanie może stanowić alternatywę dla eksploatacji głębiej położonych pokładów grubszych, których udostępnienie wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych i wiąże się z obniżeniem bezpieczeństwa (nasilenie zagrożeń naturalnych na dużych głębokościach).

W *Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015* wskazano, że działalność inwestycyjna powinna mieć głównie charakter odtworzeniowo – modernizacyjny w zakresie niezbędnym do utrzymania ciągłości ruchu zakładu górniczego. Ze względu na kluczowe znaczenie zapewnienia w długoletniej perspektywie stabilnych dostaw wysokiej jakości węgla, za istotne uznano realizację przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z odbudową bazy zasobowej węgla koksowego i energetycznego. Według innego dokumentu MG[33], spółki węglowe zaplanowały na lata 2008 – 2015 nakłady inwestycyjne w wysokości 17,7 mld zł, w tym głównie na budownictwo inwestycyjne - 9,2 mld zł oraz na zakup gotowych dóbr inwestycyjnych - 8,2 mld zł. Głównym źródłem ich finansowania miały być środki własne spółek węglowych (89,3%). Nakłady te powinny być wyższe od planowanych odpisów amortyzacyjnych (14,7 mld zł).

W *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku*[34] stwierdza się, że głównym celem polityki energetycznej państwa w obszarze paliw jest racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla znajdującymi się w Polsce. Jednym ze szczegółowych celów jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel, zagwarantowanie stabilnych dostaw do odbiorców i wymaganych parametrów jakościowych. W załączonej do tego dokumentu *Prognozie zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r.* podano, że zapotrzebowanie na węgiel kamienny, jako jeden z nośników energii pierwotnej, w latach 2010 – 2030 będzie wynosić odpowiednio od 66,1 mln ton do 64 mln ton.

[33] *Informacja o inwestycjach w górnictwie węgla kamiennego. Ministerstwo Gospodarki* Warszawa, listopad 2008 r.

[34] Dokument przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Procedury rozpatrywania przez Ministra Środowiska dokumentacji geologicznej złóż węgla kamiennego

Ocenianie dgzwk przez KZK

W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2009 r. Minister Środowiska przyjął bez zastrzeżeń 6 dokumentacji geologicznych złóż węgla kamiennego oraz 22 dodatki do tej dokumentacji, przekazane przez przedsiębiorców górniczych. Opracowania te oceniała Komisja Zasobów Kopalin (dalej: KZK).

Zgodnie z § 6 *zarządzenia nr 41 Ministra Środowiska z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie powołania Komisji Zasobów Kopalin*, Komisja rozpatruje poszczególne sprawy w zespołach, składających się z przewodniczącego (przewodniczący KZK lub jego zastępca) oraz co najmniej dwóch członków i sekretarza. Decyzjami Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2006 r., 23 kwietnia 2007 r. oraz 16 czerwca 2008 r. określono skład osobowy KZK.

Spośród 28 opracowań 17 zostało rozpatrzonych przez zespoły KZK w niewłaściwym składzie osobowym. W 12 posiedzeniach funkcję sekretarza pełnił pracownik niewymieniony w decyzjach Ministra, natomiast na 5 innych sekretarz zespołu KZK był nieobecny. Podczas nieobecności sekretarza jego zadania przejmował inny pracownik. Według Ministra nie miało to żadnego wpływu na przebieg prac KZK, bowiem decydujący głos podczas posiedzeń należał do przewodniczącego zespołu. Jednakże w dniu 22 grudnia 2009 r., na mocy decyzji nr 63 Ministra Środowiska, do składu osobowego KZK, jako sekretarza, włączono również drugiego pracownika.

Niejednoznaczna rola koreferenta

Opinię na temat dgzwk przedkładanego na posiedzenie zespołu sporządzał, wyznaczony przez przewodniczącego, koreferent spoza składu zespołu. Przedsiębiorcy górniczy zwracali się nieraz o wyznaczenie koreferenta jeszcze przed przekazaniem dokumentacji do Ministerstwa.

W okresie objętym kontrolą było 9 takich próśb, a wcześniej jeszcze trzy[35]. W dwóch spośród tych trzech przypadków koreferentami zostały osoby zaproponowane przez przedsiębiorców. Komisja każdorazowo informowała o osobie koreferenta, niekiedy z półrocznym wyprzedzeniem w stosunku do daty doręczenia opracowania do Ministerstwa. Praktykę tę uzasadniano obszernością dokumentacji geologicznych, których wykonanie jest kosztowne i pracochłonne. Aby unik-

[35] Dokumentacje geologiczne (dodatki), aktualne w okresie objętym kontrolą, zatwierdzone przez Ministra Środowiska w latach 2000 – 2001 dla 3 kontrolowanych kopalń.

nąć kilkukrotnego wykonywania opracowania, np. usuwania błędów zauważonych przez koreferenta, stworzono możliwość oceny opracowania w trakcie jego powstawania. Zdaniem Ministra, taki sposób działania nie budził żadnych zastrzeżeń co do rzetelności i uczciwości koreferentów, gdyż ich koreferaty były oceniane podczas posiedzenia zespołów KZK.

W ocenie NIK, praktyka ta nie była jednak właściwa. Koreferent *de facto* spełniał bowiem także rolę doradcy lub konsultanta w trakcie sporządzania dokumentacji, co sprzyjało zacieraniu różnicy pomiędzy tworzeniem, a oceną dzieła. W takiej sytuacji koreferent mógł być do pewnego stopnia współautorem dokumentacji, którą następnie opiniował. Stwarzało to potencjalny konflikt interesów i zagrożenie dla obiektywizmu ocen. Zagrożenie takie powstawało także wtedy, gdy członkowie KZK lub potencjalni koreferenci uczestniczyli w posiedzeniach zespołów utworzonych przez przedsiębiorców górniczych w celu analizy i akceptacji zmian zasobów w złożach oraz sposobu ich dokumentowania. Miało to miejsce w 4 przypadkach na 5 zbadanych dokumentacji z posiedzeń takich zespołów. Na przykład:

> W KWK „Jas-Mos" w posiedzeniu zespołu w sprawie opracowania dodatku nr 2 do dgzwk „Jas-Mos" uczestniczyło trzech członków KZK, z których jeden był następnie koreferentem dokumentu, a drugi zasiadał w zespole opiniującym ten dodatek.
>
> Uczestnikiem posiedzenia zespołu w KWK „Piast" dotyczącego opracowania dodatku nr 1 do dgzwk „Piast" był pracownik, który później został koreferentem tego dodatku.

3.2.2. PRAWIDŁOWOŚĆ SPORZĄDZANIA DOKUMENTACJI GEOLOGICZNEJ I JEJ PRZYJMOWANIA PRZEZ MINISTRA ŚRODOWISKA

Nierzetelna opinia KZK

Minister Środowiska, na podstawie pozytywnych opinii zespołów KZK, przyjął bez zastrzeżeń 7 opracowań. W jednej z tych opinii (dodatek nr 2 do dgzwk „Krupiński"), stwierdzono: „*KZK wnioskuje i zaleca dokonanie weryfikacji klasyfikacji zasobów węgla kamiennego do poszczególnych kategorii rozpoznania przy przygotowaniu następnego dodatku z uwagi na wątpliwości zaliczania do kategorii B*". Wydanie takiej opinii w sytuacji, gdy istniały wątpliwości co do zaklasyfikowania zasobów do kategorii rozpoznania B było nierzetelnością. Minister Środowiska stwierdził, że rozpatrywany dodatek należało przyjąć, ponieważ zaistniałe wątpliwości nie wpływały na ilość udokumentowanych zasobów, a po-

nadto wyjaśnienia złożone przez dokumentatora[36] przekonały Komisję o możliwości przyjęcia tak wykonanego opracowania. Poglądu tego nie sposób zaakceptować. Propozycja przyjęcia dokumentacji bez zastrzeżeń powinna być wydana wyłącznie w sytuacji braku jakichkolwiek wątpliwości. W przeciwnym przypadku zespół KZK powinien złożyć Ministrowi wniosek o wydanie decyzji w trybie art. 45 ust. 1a *Pgg* z żądaniem uzupełnienia lub poprawienia dokumentu.

Nieprawidłowe przyjmowanie dgzwk

Minister nie żądał, w drodze decyzji, poprawienia lub uzupełnienia dokumentacji (dodatków), pomimo iż niektóre opracowania nie spełniały ustawowych wymagań. Stanowiło to naruszenie art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*.

W 21 z 28 opinii zespoły KZK wskazywały na konieczność poprawienia lub uzupełnienia opracowań, m.in. poprzez uwzględnienie uwag koreferentów, dołączenie dowodu istnienia prawa do wykorzystania informacji geologicznej, wystąpienie przedsiębiorcy górniczego do Ministra Środowiska o zgodę na zmianę kryteriów bilansowości przed przyjęciem opracowania, dokonanie rozliczenia zasobów według kryteriów bilansowości, etc. Tylko w 4 przypadkach Minister Środowiska wydał decyzje wzywające do uzupełnienia dokumentacji i to wyłącznie o dowód istnienia prawa do informacji geologicznej, nawet gdy były też inne uwagi KZK. Minister Środowiska uznał, że nie było potrzeby wzywania przedsiębiorców do uwzględnienia innych uwag, ponieważ poprawki zostały wykonane albo od razu po posiedzeniach zespołów albo przed wydaniem przez Ministra decyzji wzywających do poprawienia dokumentacji.

Pozostałe 17 opracowań, pomimo uwag, zostały przez Ministra Środowiska przyjęte bez zastrzeżeń, gdyż poprawki wskazane przez zespoły przedsiębiorcy wykonali przed upływem terminu, w którym organ był zobowiązany do wydania decyzji wzywającej do uzupełnienia bądź poprawienia dokumentacji (dodatków). Uwagi do 5 spośród nich dotyczyły m.in. konieczności uzupełnienia o dowód istnienia prawa do informacji geologicznej. Minister wyjaśnił, że nie wezwał przedsiębiorców do stosownego uzupełnienia tych opracowań, ponieważ równolegle toczyły się przed nim postępowania zmierzające do zawarcia umów o korzystanie przez przedsiębiorców z takiej informacji. Praktyka stosowana przez Ministra, znajduje wprawdzie uzasadnienie w dążeniu do ograniczania działań biurokratycznych, narusza jednak przepisy art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*. Zgodnie z nimi

[36] Podmiot opracowujący dokumentację geologiczną lub dodatki na zlecenie przedsiębiorcy górniczego.

Minister zawiadamia o przyjęciu dokumentacji geologicznej (dodatku) bez zastrzeżeń w terminie 2 miesięcy od dnia jej otrzymania, albo – w tym samym terminie - gdy dokumentacja nie odpowiada określonym wymaganiom żąda, w drodze decyzji, jej uzupełnienia lub poprawienia. Wprawdzie opinie Komisji nie są dla Ministra wiążące, jednakże w przypadku, gdy wskazują na niespełnienie wymogów Minister powinien wydać decyzje wzywające do uzupełnienia lub poprawienia dokumentacji, zamiast dopuszczać do wprowadzania nieformalnych korekt.

Opóźnienia w wysyłaniu zawiadomień

Niewłaściwą praktyką było też niedokumentowanie realizacji uwag zespołów. W aktach tylko 7 dokumentacji (spośród powyższych 17) znajdowały się stosowne dokumenty. Minister Środowiska stwierdził, że dalszych 10 potwierdzeń miało charakter ustny. W przypadku 6 spośród 28 opracowań Minister wystosował zawiadomienia o ich przyjęciu bez zastrzeżeń z opóźnieniem od 3 do prawie 8 miesięcy w stosunku do obowiązującego dwumiesięcznego terminu, liczonego od daty wpływu dokumentacji (art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*).

Opóźnienia w odniesieniu do 5 dodatków rozliczeniowych[37] Minister Środowiska uzasadniał koniecznością uprzedniego spełnienia wszystkich wymogów przez dokumentacje zasadnicze[38]. Dodatki rozliczeniowe tworzą bowiem komplet z dokumentacją zasadniczą i powinny być jednocześnie przyjęte. Minister wezwał jednakże tylko dwóch przedsiębiorców[39] (właścicieli 4 dodatków) do uzupełnienia zasadniczej dokumentacji o brakujące dowody. Do trzeciego podmiotu[40] Minister nie wysłał wezwania do dołączenia brakującego dowodu (prawo do wykorzystania informacji geologicznej) z uwagi na przedłużające się negocjacje Ministra z tym podmiotem o zawarcie stosownej umowy.

Było to niezgodne z normą art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*. Minister powinien zażądać uzupełnienia dokumentacji zasadniczej, niezależnie od negocjacji. Umożliwiłoby to terminowe wydawanie zawiadomień o przyjęciu dokumentacji. Ustawodawca określił bowiem jeden termin na przyjęcie dokumentacji geologicznej, niezależnie od jej rodzaju (zasadnicza czy dodatki rozliczeniowe).

---

[37] Dodatki rozliczeniowe, stanowiące dokumentację geologiczną, na podstawie § 1 ust. 2 *rozporządzenia o dgzk*, są sporządzane dla tych części złoża posiadającego dokumentację geologiczną, które w nim pozostaną po dokonaniu jego podziału.

[38] Są to nowe dokumentacje geologiczne sporządzone – zgodnie z § 1 ust. 2 *rozporządzenia o dgzk* - dla części złoża posiadającego dokumentację geologiczną, przewidzianych do zagospodarowania po dokonaniu jego podziału.

[39] Kompania Węglowa SA i HMS Niwka Coal Production Sp. z o.o.

[40] Południowy Koncern Węglowy SA zgłosił dgzwk „Wisła I i Wisła II – 1" oraz dodatek nr 2 do dgzwk „Wisła I" i „Wisła II".

Minister Środowiska stwierdził, że przedsiębiorcy górniczy informowani są o przyjęciu bez zastrzeżeń opracowań nawet z opóźnieniem, gdyż zawiadomienia te są im potrzebne jako dowód formalnego zakończenia sprawy. Są one ponadto przekazywane gminom i PIG. Jednocześnie Minister uznał, że rozwiązanie wyrażone w art. 45 ust. 1b *Pgg*[41] *„nie jest najlepsze"* i poinformował o projektowanej zmianie tego przepisu. W przypadku 6 aktualnych dgzwk (dodatków) zbadanych w skontrolowanych kopalniach, nie stwierdzono opóźnień w ich przyjmowaniu lub zatwierdzaniu[42].

Błędne dane liczbowe

W 9 dokumentacjach geologicznych (dodatkach) oraz w zawiadomieniach Ministra Środowiska o ich przyjęciu bez zastrzeżeń (lub w zatwierdzających decyzjach byłego Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) NIK ujawniła nieprawidłowe dane liczbowe. W 4 zawiadomieniach (decyzjach) błędy dotyczyły wysokości zasobów. Do czasu zakończenia kontroli 3 spośród nich zostały sprostowane, w tym 2 w wyniku działań NIK.

3.2.3. Określanie warunków i wymagań dotyczących ochrony złóż w dgzwk

Nierzetelne ustalanie warunków ochrony złoża

Przedsiębiorcy górniczy nie w pełni respektowali przepisy § 3 ust. 3 pkt 3 lit. h) *rozporządzenia o dgzk,* nakazującego ustalenie w dgzwk warunków i wymagań dotyczących ochrony złoża. Minister Środowiska nie egzekwował tego obowiązku, akceptując brak takich zapisów lub ich ogólnikowy charakter. Nie odmówił on przyjęcia z tego powodu ani jednej dgzwk (dodatku) spośród 28 rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą.

W dwóch dgzwk[43] (spośród 6 skontrolowanych) w ogóle nie określono warunków ochrony złoża, pomimo umieszczenia w nich rozdziałów *„Warunki ochrony środowiska, ochrony złoża, rekultywacji"*. Były tam wyłącznie informacje na temat ochrony środowiska i rekultywacji. Warunków ochrony nie określono także w 8 dodatkach do dgzwk (spośród 22 skontrolowanych dodatków). W dokumentach tych nie poinformowano o braku zmian w zakresie ochrony złoża w stosunku do poprzednich opracowań. Informacje takie zawarto natomiast w dwóch innych dodatkach.

---

[41] Niewydanie zawiadomienia o przyjęciu dokumentacji geologicznej bez zastrzeżeń w wymaganych terminach traktuje się jako przyjęcie jej bez zastrzeżeń.

[42] W latach 1997 – 2007 zostały one zatwierdzone lub przyjęte przez byłe MOŚZNiL bądź obecne MŚ.

[43] Dgzwk „Dębieńsko 1" i dgzwk „Dębieńsko 2".

W 4 dgzwk i 13 dodatkach opisy sposobu ochrony złoża były bardzo ogólne, często stanowiące przywołanie podstawowych zasad sztuki górniczej. Były to np. zapisy w rodzaju: *udokumentowane złoże wymaga ochrony, a jego eksploatacja racjonalnej gospodarki; należy dążyć do maksymalnego wybrania zasobów bilansowych przy minimalnym występowaniu strat; naczelną zasadą obowiązującą przy prowadzeniu eksploatacji węgla jest ochrona zasobów złoża; zasoby zakwalifikowane do bilansowych będą eksploatowane w taki sposób, aby nie następowało ich niszczenie przez podbudowę,* etc.

Ponadto, w 4 spośród 5 przyjętych przed 2007 r., lecz aktualnych dgzwk (dodatków) zbadanych w skontrolowanych kopalniach, nie określono warunków ochrony złoża. W dwóch z nich zapowiedziano ich ustalenie w pzz, w których jednak bardzo ogólnie przedstawiono zasady ochrony zasobów nieprzemysłowych. W jednej dokumentacji podano tylko ogólne warunki ochrony złoża. W innej (dgzwk „Śląsk – Pole Panewnickie") całkowity brak zapisów o ochronie złoża uzasadniano niskim stanem rozpoznania złoża (95,4 % zasobów geologicznych rozpoznano w kategorii C_1, a 4,6 % - C_2).

Przyczyny dokonywania ogólnikowych zapisów o warunkach ochrony złoża tkwią w nieprecyzyjnych przepisach § 3 ust. 3 pkt 3 lit. h) *rozporządzenia o dgzk,* które wymagają wprawdzie, aby w części tekstowej dokumentacji geologicznej zawarte były *warunki i wymagania dotyczące ochrony złoża,* ale nawet w przybliżeniu nie określając ich treści. Tolerancyjna była też postawa Ministra, który nie ukształtował w tym zakresie żadnej dobrej praktyki. Byłaby nią odmowa akceptacji dokumentów, które nie zawierały opisu konkretnych zamierzeń ochronnych. NIK ocenia tę postawę jako nierzetelną.

3.2.4. ROZPOZNANIE ZASOBÓW BILANSOWYCH ZŁÓŻ

Niskie rozpoznanie zasobów bilansowych

W 28 dgzwk (dodatkach), przyjętych bez zastrzeżeń wykazano niski poziom rozpoznania zasobów bilansowych. Zasoby kategorii A i B (tj. najlepiej rozpoznane) w ogólnych zasobach bilansowych stanowiły łącznie zaledwie 18,7%. Udział ten dla poszczególnych złóż wahał się od zera (6 złóż, w tym m. in. „Bzie - Dębina 2 – Zachód") do 67,7% („Brzezinka"). Zaledwie w 4 złożach udział tych kategorii w zasobach bilansowych przekraczał 50%. Natomiast łączny udział ka-

tegorii C_1 i C_2 oraz D w zasobach bilansowych wynosił 81,3%, w tym C_1- 46 %, a C_2 – 33,5 %. Udział kategorii D (złoża najniżej rozpoznane) stanowił 1,8 %[44].

Nieco lepiej rozpoznano zasoby objęte dodatkami do dgzwk niż w dgzwk. W dodatkach udział kategorii A i B w zasobach bilansowych wyniósł przeciętnie 20,2%, a w dgzwk - 13,5%. Jest to zjawisko prawidłowe, ponieważ przy sporządzaniu dodatków do dgzwk uwzględnia się rozpoznanie zasobów (głównie robotami górniczymi) dokonane w okresie pomiędzy sporządzeniem obu opracowań.

3.2.5. ROZLICZANIE W DOKUMENTACJI GEOLOGICZNEJ RÓŻNIC W WIELKOŚCI ZASOBÓW

Zgodnie z § 6 ust. 4 *rozporządzenia o dgzk*, w dodatku do dokumentacji geologicznej zamieszcza się materiały podstawowe dokumentujące powstałe zmiany, w tym rozliczenie zasobów złoża oraz uzasadnienie stwierdzonych różnic w wielkości dokumentowanych zasobów.

W 10 z 22 skontrolowanych dodatków do dokumentacji geologicznych dokonano pełnego rozliczenia różnic w wysokości zasobów, w stosunku do stanu określonego w poprzednich opracowaniach. W pozostałych 12 rozliczenie, niezgodnie z przepisami, było tylko częściowe. I tak, np.:

> Różnica w wysokości zasobów geologicznych podanych w dodatku nr 3 do dgzwk „Borynia" (według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r.), a ich wysokością podaną w dodatku nr 2 do tej dokumentacji (według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r.) wyniosła (-) 152 932 tys. ton[45]. Wielkość ta stanowiła saldo zaistniałych w rozliczanym okresie zmniejszeń i przyrostów zasobów. Znak minus oznacza, że saldo zmniejszeń i przyrostów zasobów było ujemne, czyli wystąpił ich ubytek. W tym konkretnym przypadku nie rozliczono dokładnie salda, wykazując tylko, że łączny ubytek wyniósł (-) 164 837 tys. ton. Nie wyjaśniono natomiast uzyskanego w rozliczanym okresie przyrostu 11 905 tys. ton zasobów, stanowiącego różnicę między łącznym ubytkiem a saldem. W dodatku nr 3 uznano, nie przedstawiając żadnych wyliczeń, że nierozliczona rezydualna wielkość (11 905 tys. ton) stanowi efekt dokładniejszego rozpoznania złoża robotami górniczymi. Nie podano jednak, jaki to jest rodzaj zasobów (bilansowe czy pozabilansowe). Wymagającą wyjaśnienia różnicę w wysokości zasobów bilansowych (+) 101 581 tys. ton, rozliczono natomiast w wielkości (-) 82 870 tys. ton. Do pełnego rozliczenia zabrakło aż 184 451 tys. ton przyrostu zasobów. Ubytek zasobów pozabilansowych w wysokości 254 513 tys. ton rozliczono tylko w wysokości (-) 81 967 tys. ton, nie podając przyczyn pozostałego zmniejszenia o 172 546 tys. ton.

Minister Środowiska przyjmował dgzwk (dodatki), pomimo niepełnego rozliczenia różnic twierdząc, że rozliczenia te były wprawdzie ogólne, ale wystarczające dla wykazania zmian w zasobach. Zdaniem Ministra, zamieszczanie bar-

[44] Kategorię D ustalono tylko dla złoża „Wisła I i Wisła II".

[45] W dodatku nr 3 (str. 107) wielkość tę błędnie zapisano jako (+) 152 932.

dziej szczegółowych rozliczeń było praktycznie niemożliwe, gdyż w dodatkach dokumentowano złoża w oparciu o odmienny niż w poprzednich dokumentacjach stan ich rozpoznania oraz metodykę i kryteria bilansowości.

NIK nie podziela powyższego poglądu. Nie można uznać za wystarczające rozliczenie zasobów (jak w wyżej podanym przykładzie), gdy do pełnego wyjaśnienia różnicy w zasobach bilansowych (przyrost o 101 581 tys. ton) zabrakło aż (+)184 451 tys. ton, ponieważ wskazano wyłącznie ubytki (-) 82 870 tys. ton. Nie jest też słuszna sugestia Ministra Środowiska, że w dokumentacji wystarczy ogólnie rozliczyć różnice w wysokości zasobów i ponownie ustalić ich aktualny stan. Dyspozycja § 6 ust. 4 *rozporządzenia o dgzk* zobowiązuje bowiem do rozliczenia i uzasadnienia stwierdzonych różnic w wielkości dokumentowanych zasobów, a nie tylko do podania ich aktualnego stanu. NIK uważa za celowe dokonywanie pełnego, skwantyfikowanego rozliczania zasobów w dodatkach do dgzwk. Zmiany w wysokości zasobów geologicznych, bilansowych i pozabilansowych powinny być rzetelnie opisane ze wskazaniem przyczyn ich powstania, z przyporządkowaniem im konkretnych wielkości. Tylko w ten sposób można osiągnąć pełną przejrzystość w dokumentowaniu zasobów i stworzyć instrument samokontroli przedsiębiorcy oraz nadzoru ze strony Ministra Środowiska i organów nadzoru górniczego nad przestrzeganiem zasad ochrony zasobów.

Niespójność w dodatkach do dgzwk

Znamiennym przykładem niespójności w dokumentach przyjmowanych bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska są dwa dodatki[46], w których podano znacząco różne wielkości tych samych zasobów. I tak:

> W dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka" z powodu włączenia do tego złoża części innego złoża („K-3"), wykazano przyrost zasobów geologicznych w wysokości 262,5 mln ton, w tym bilansowych 182,9 mln ton i pozabilansowych 79,6 mln ton. W dodatku rozliczeniowym nr 3 do dgzwk „K 3" te same zasoby wykazano w wyższej wysokości, a mianowicie zasoby geologiczne w ilości 304,9 mln ton, w tym bilansowe 207,8 mln ton, a pozabilansowe 97,1 mln ton. Dodatek ten został pozytywnie zaopiniowany przez koreferenta. W dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka" nie wskazano wielkości zasobów podanych w dodatku nr 3 do dgzwk „K-3".

Autor dokumentacji i Minister Środowiska kierowali się tym, że zasoby przekazane ze złoża „K-3" zostały w dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka" ponownie przeliczone (m.in. dokonano nowej parcelacji pokładów i przeprowadzono komputerowy pomiar powierzchni parcel).

[46] Przyjęte w listopadzie 2007 r.

W formie numerycznej wykonano tylko dodatek nr 3 do dgzwk „Bogdanka". Nie było natomiast wymogu opracowywania w tej formie dodatku nr 3 do dgzwk „K-3", ponieważ tylko aktualizował on zasoby w obszarze pozostawionym, którym kopalnia nie była zainteresowana.

W ocenie NIK, niewłaściwe było przyjęcie przez Ministra bez zastrzeżeń obydwu dodatków, skoro zastosowano w nich różne metody pomiaru tych samych zasobów (przekazanych z jednego do drugiego złoża). Rzetelność dokumentowania wymagała wykazania tych samych wielkości zasobów w obydwu dokumentach, a następnie ich zweryfikowania przez podanie wyników nowych obliczeń. Niezastosowanie jednolitych metod pomiaru sprawiło, że wielkości zasobów podane w tych dokumentach były nieporównywalne i nieweryfikowalne.

W żadnym z 5 spośród 6 aktualnych dgzwk (dodatków)[47] obowiązujących w okresie objętym kontrolą, nie dokonano pełnego ilościowo rozliczenia różnic we wszystkich zasobach, tj. geologicznych, bilansowych i pozabilansowych. Różnice te były albo rozliczane częściowo, albo w ogóle ich nie wyjaśniano, pomimo iż niekiedy były one bardzo duże. Ich powstanie uzasadniano lepszym rozpoznaniem wskutek robót górniczych, nie podając jednak konkretnych wielkości. Niedostatecznie rozliczano także zmiany wielkości zasobów w wyniku zmian kryteriów bilansowości, zwłaszcza miąższości pokładów. Np:

> Aż (-) 547,5 mln ton wyniosła całkowicie nierozliczona różnica w wysokości zasobów pozabilansowych pomiędzy stanem podanym w aktualnej dgzwk „Pniówek" (w dniu 1 stycznia 2000 r.- 472,7 mln ton), a stanem z dokumentacji poprzedniej (na dzień 1 stycznia 1993 r.) - 1 020,6 mln ton.

W sumie w 17 dgzwk (dodatkach), na 28 objętych kontrolą, niedostatecznie rozliczono i wyjaśniono różnice w wielkości zasobów w stosunku do stanu podanego w poprzednich opracowaniach.

Celowość rozliczania różnic w zasobach w dgzwk

W ocenie NIK, celowe byłoby rozliczanie różnic w wysokości zasobów wykazanych w dokumentacji geologicznej, a nie tylko w dodatkach do niej. Spośród 6 zbadanych dgzwk, w 2 w ogóle brakowało takiego rozliczenia, a w 3 było ono niepełne (w jednej dokumentacji dokonano pełnego rozliczenia).

Przepis § 1 ust. 2 *rozporządzenia o dgzk* nie wymaga rozliczania zasobów zawartych w nowych dokumentacjach geologicznych, sporządzanych dla tych części dzielonych złóż, które przewidziano do zagospodarowania

[47] Nie uwzględniono dodatku nr 3 do dgzwk „Bogdanka", ponieważ został przyjęty przez Ministra Środowiska w okresie objętym kontrolą (13 listopada 2007 r.).

(w przeciwieństwie do pozostałych części). Według NIK, wprowadzenie obowiązku pełnego rozliczania byłoby uzasadnione. Wskazuje na to fakt, że w trzech[48] takich dokumentacjach, sporządzonych dla złóż wydzielonych ze starych złóż należących do zlikwidowanych kopalń, wykazano nie tylko zasoby pochodzące z dzielonych złóż, ale także inne zasoby. Ponadto zasoby udokumentowano ponownie w inny sposób, stosując np. nowe kryteria bilansowości czy zmienione granice parcel.

Niepełne rozliczanie różnic w zasobach

Nierzetelnością było stosowanie podwójnego liczenia zasobów skontrolowanych przedsiębiorców (w wysokości 24 733 tys. ton) oraz uznawanie takiego stanu rzeczy przez Ministra Środowiska. Wskutek powyższego wysokość zasobów była zawyżana i zniekształcała dane w *Bilansach zasobów*. Błędne informacje statystyczne stanowią potencjalną przyczynę nietrafnych decyzji ekonomicznych, w tym dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, także wtedy gdy złoże nie jest jeszcze eksploatowane. I tak,

> Minister Środowiska w dniu 6 maja 2003 r. przyjął bez zastrzeżeń dgzwk „Dziećkowice" ze stanem zasobów na dzień 31 grudnia 2002 r. Złoże to uprzednio stanowiło część złoża „Brzezinka". Zmieniona dokumentacja geologiczna złoża „Brzezinka" w formie dodatku nr 3, została natomiast przyjęta przez Ministra Środowiska dopiero w dniu 26 sierpnia 2009 r. W powyższym dodatku stwierdzono przekazanie ze złoża „Brzezinka" do złoża „Dziećkowice" zasobów geologicznych w wysokości 24 640 tys. ton. Do tego momentu powyższe zasoby liczone były podwójnie (wykazywano je w obydwu złożach). Podwójne udokumentowanie zasobów w wysokości 93 tys. ton stwierdzono także w złożach „Bytom III" oraz „Centrum – Szombierki". Z ewidencji ostatniego złoża zostały one skreślone w dodatku nr 3, przyjętym przez Ministra dnia 22 sierpnia 2007 r.

Minister Środowiska wyjaśnił, że nie zwracał się do przedsiębiorców górniczych o dokonanie zmiany w dokumentacjach geologicznych, gdyż nie dopatrzył się w nich uchybień.

3.2.6. Decyzje Ministra Środowiska zezwalające na zmianę kryteriów bilansowości

Pozytywna zmiana kryterium bilansowości

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska podjął 10 decyzji zezwalających podmiotom górniczym na zmianę kryteriów bilansowości.

Celowe i gospodarne, ze względu na lepsze wykorzystanie zasobów geologicznych, były 3 decyzje dopuszczające do eksploatacji pokłady o wyższej niż dotychczas średniej zawartości siarki. W przypadku dgzwk „Wisła I i Wisła II – 1" zezwolono na podwyższenie zawartości siarki do 2,5%, a w dodatku nr 1 do

[48] Dgzwk „Modrzejów", dgzwk „Dębieńsko 1", dgzwk „Wisła I i Wisła II - 1".

dgzwk „Byczyna" oraz dodatku nr 1 do dgzwk „Jaworzno" - do 4%. Zwiększono w ten sposób zasoby bilansowe (w tym przemysłowe i operatywne) oraz ograniczono zasoby pozabilansowe.

Zmiana głębokości dokumentowania zasobów

Minister Środowiska w 7 pozostałych decyzjach zezwolił na zwiększenie maksymalnej głębokości dokumentowania zasobów, wynoszącej 1 000 m, ponad tę wielkość, tj. od 1 004 m do 1 400 m.

We wszystkich przypadkach uzasadnieniem wniosków były warunki techniczne umożliwiające – zdaniem przedsiębiorców - prowadzenie ekonomicznie uzasadnionej eksploatacji. Zmiana kryteriów spowodowała wzrost zasobów geologicznych o około 1,3 mld ton.

Głębokość 1 000 m stanowi pewnego rodzaju umowną cezurę. Poniżej tej granicy wzrasta przede wszystkim zagrożenie metanowe, termiczne (co 33 m temperatura wzrasta o 1 C)[49], pożarowe i tąpaniami. Na takich głębokościach występuje też szkodliwy dla ludzi mikroklimat, który osłabia percepcję i koncentrację pracowników, a przez to powoduje spadek efektywnego wykorzystania czasu pracy i wydajności oraz potęguje ryzyko zaistnienia nieszczęśliwych wypadków, czy nawet katastrof górniczych. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom powoduje znaczny wzrost kosztów eksploatacji, bez zapewnienia dostatecznie bezpiecznych warunków pracy. Obydwie ostatnie katastrofy w polskim górnictwie węgla kamiennego, w wyniku których były ofiary śmiertelne (w KWK „Halemba" oraz w KWK „Wujek – Ruch Śląsk"), miały miejsce na głębokościach przekraczających 1 000 m.

> W listopadzie 2006 r. w KWK „Halemba" na głębokości 1 030 m doszło do zapalenia i wybuchu metanu, co spowodowało wybuch pyłu węglowego. Miejsce wypadku charakteryzowało się IV kategorią zagrożenia metanowego (najwyższą), III stopniem zagrożenia tąpaniami (najwyższym), klasą B zagrożenia wybuchem pyłu węglowego (najwyższą), II grupą skłonności węgla do samozapalenia.
>
> We wrześniu 2009 r. w KWK „Wujek – Ruch Śląsk" na poziomie 1 050 m doszło do zapalenia, a następnie wybuchu metanu. W eksploatowanej ścianie, w której doszło do katastrofy, występują m.in. następujące zagrożenia: IV kategoria zagrożenia metanowego, III stopień zagrożenia tąpaniami, III grupa skłonności węgla do samozapalenia.

W ocenie NIK, szerokie udostępnienie zasobów głęboko położonych może w przyszłości spowodować znaczące zwiększenie kosztów wydobycia, a co za

[49] W złożu „Bzie – Dębina 2 – Zachód" temperatura dochodzi do 60^0C.

tym idzie dalsze ograniczenie możliwości zbytu węgla (nasilenie już obecnie występującej konkurencji tańszego węgla zagranicznego). Poważne jest ryzyko istotnego pogorszenia warunków bezpieczeństwa pracy. W tym stanie rzeczy kosztowne udostępnianie nowych, głęboko położonych zasobów długookresowo może okazać się niecelowe i niegospodarne, zwłaszcza gdy prawie nieeksploatowane są pokłady cienkie już udostępnione w ramach wcześniejszych inwestycji

3.2.7. ZMIANY W EWIDENCYJNEJ WIELKOŚCI ZASOBÓW SPOWODOWANE PRZYJĘCIEM DGZWK

W 28 dgzwk (dodatkach) przyjętych bez zastrzeżeń przez Ministra w okresie objętym kontrolą, suma udokumentowanych zasobów geologicznych wyniosła 12 658,1 mln ton, w tym zasobów bilansowych 8 984,2 mln ton (71% całości) i pozabilansowych 3 673,8 mln ton (29%).

Zmiany w wielkości i strukturze zasobów można prześledzić na podstawie dodatków do już istniejących dgzwk. W 22 dodatkach, suma zasobów geologicznych zmniejszyła się – w stosunku do ich poziomu ustalonego w poprzednich opracowaniach (dodatkach lub dgzwk) o 2 522,9 mln ton (z 12 887,3 mln ton do 10 364,4 mln ton, czyli o 19,6%). Zasoby bilansowe obniżyły się natomiast o 394,8 mln ton (z 7 435,8 mln ton do 7 041 mln ton, o 5,3%). Najwyższy był spadek zasobów pozabilansowych - o 39%, to jest o 2 128,1 mln ton (z 5 451,5 mln ton do 3 323,4 mln ton), W konsekwencji udział zasobów bilansowych w zasobach geologicznych w 22 dodatkach wyniósł 67,9 %, a zasobów pozabilansowych 32,1%. W opracowaniach wcześniejszych było to odpowiednio 57,7% i 42,3%. Decydujący wpływ na wzrost udziału zasobów bilansowych w zasobach geologicznych wywarł fakt, że przyczyną zmniejszenia łącznych zasobów geologicznych (o 2 522,9 mln ton), był głównie ubytek zasobów pozabilansowych (84,4% całości zmniejszenia), zwłaszcza wskutek skreślania ich z ewidencji, zaliczenia do strat lub zaprzestania dokumentowania, w związku z opracowywaniem dodatków do dgzwk.

Zasadnicze przyczyny ewidencyjnego ubytku zasobów

Ubytek zasobów geologicznych z tytułu eksploatacji i związanych z nią strat wyniósł zaledwie 248,9 mln ton. Z ewidencji skreślono zaś 446 mln ton zasobów geologicznych, w tym 96 mln ton zasobów bilansowych i 350 mln ton zasobów pozabilansowych. Nastąpił także ubytek zasobów geologicznych w wysokości 428 mln w wyniku zaprzestania ich dokumentowania, w tym 67 mln ton bilanso-

wych i prawie 361 mln ton pozabilansowych. Do strat zaliczono 173,2 mln ton zasobów geologicznych. Łącznie z powodu skreślenia zasobów z ewidencji lub zaprzestania ich dokumentowania albo zaliczenia do strat ubyło ponad 1 047 mln ton zasobów geologicznych. Decyzje te zostały podjęte, w ramach prac nad opracowaniem dodatków do dgzwk, na posiedzeniach kopalnianych zespołów ds. gospodarki złożem z udziałem przedstawicieli Ministra i dotyczyły 8 złóż (spośród 22 których dotyczyła kontrola).

Ponadto w 5 z 6 skontrolowanych zakładów górniczych stwierdzono, że przy opracowywaniu i akceptowaniu przez Ministra Środowiska w latach 2000 – 2004 aktualnych dokumentacji geologicznych lub dodatków do nich również dokonywano znacznych zmian w ewidencji zasobów. Łącznie skreślono z ewidencji pięciu złóż 433,7 mln ton zasobów geologicznych, w tym co najmniej 152,8 mln ton zasobów bilansowych i co najmniej 253 mln ton pozabilansowych. W trzech złożach zaprzestano dokumentowania 491 mln ton zasobów geologicznych (co najmniej 71,7 mln ton bilansowych i 396,6 mln ton pozabilansowych). W sumie wskutek zmian ewidencyjnych ubyło więc 924,7 mln ton zasobów geologicznych, podczas gdy ubytki związane z eksploatacją (wydobycie plus straty) wyniosły zaledwie 216,3 mln ton.

Sumując przedstawione powyżej dane do wielkości łącznych, w powyższych 5 zbadanych dgzwk (dodatkach) oraz w 22 wcześniej przedstawionych dodatkach do dgzwk skreślono z ewidencji, zaprzestano dokumentowania lub zaliczono do strat 1 971,7 mln ton zasobów geologicznych, wśród których było co najmniej 387,5 mln ton zasobów bilansowych.

Ubytki zasobów bez podstawy prawnej

NIK podkreśla, że wszystkie powyższe działania kopalń powodujące ewidencyjne ubytki zasobów były akceptowane przez Ministra Środowiska, pomimo iż nie miały podstawy prawnej bądź były niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Żaden przepis nie reguluje bowiem zasad skreślania zasobów z ewidencji ani zaprzestania ich dokumentowania. Naruszeniem art. 72 ust. 2 pkt 4 *Pgg* było natomiast zaliczenie 173,2 mln ton zasobów geologicznych (w tym bilansowych i pozabilansowych) do strat. Przepis ten nie stwarza możliwości przekwalifikowania zasobów bilansowych lub pozabilansowych do strat.

Powyższe zmniejszenie udokumentowanych zasobów stanowi naruszenie art.125 i 126 *Poś*, które zobowiązują do ochrony zasobów złoża. Usuwanie ich z ewidencji jest także sprzeczne z kryteriami bilansowości stosowanymi przez

przedsiębiorców oraz z przepisem § 2 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin*, które dopuszczają jedynie zmianę kryteriów bilansowości.

Niecelowość i niegospodarność ewidencyjnego zmniejszania zasobów

W ocenie NIK, przedstawione powyżej nieuprawnione przekwalifikowania zasobów były niecelowe i niegospodarne, ponieważ w ich wyniku wyeliminowane z ewidencji zasoby utraciły ochronę. Kopalnie nie były i nie są zobligowane do eksploatacji powyższych zasobów w przewidywalnej przyszłości, zwłaszcza że znaczny w nich udział mają zasoby pozabilansowe (grubość pokładów od 0,6 do 1 m), praktycznie niemożliwe do wydobycia w obecnych warunkach technicznych i ekonomicznych. Usunięcie ich z ewidencji oznacza także marnotrawstwo znacznych środków, które w przeszłości zostały przeznaczone na ich poszukiwanie, rozpoznanie i udokumentowanie. Ponadto powoduje to bezzasadne zmniejszenie wysokości zasobów podawanych w *Bilansach zasobów*.

W dodatkach do dgzwk podawano z reguły wiele przyczyn wykreślania poszczególnych zasobów z ewidencji, zaprzestania dokumentowania lub zaliczania ich do strat. Były to głównie zaburzenia tektoniczne (zwłaszcza występowanie uskoków), odcięcie przez uskoki od dróg transportowo – wentylacyjnych, zagrożenia naturalne (głównie tąpnięcia), mała i zmienna miąższość (dotyczyło to głównie pokładów cienkich o miąższości 1 – 1,5 m) oraz zaleganie zasobów w filarach ochronnych. Przyczynami były także małe rozmiary i nieregularny kształt parcel, co czyniło je nieprzydatnymi dla eksploatacji systemem ścianowym. Wymieniano również dokonanie niszczącej podbudowy oraz odosobnione położenie oraz odcięcie parcel od dróg transportowo – wentylacyjnych przez stare zroby i dokonaną eksploatację. Np.:

> Aktualna dokumentacja geologiczna złoża „Ziemowit" została zatwierdzona decyzją Ministra Środowiska z dnia 17 maja 2001 r. Na naradzie w sprawie jej opracowania, z udziałem reprezentantów Ministerstwa Środowiska, zadecydowano o zaprzestaniu dokumentowania 15 pokładów, w których zalegały zasoby geologiczne w wysokości 219 390 tys. ton, w tym 68 762 tys. ton zasobów bilansowych oraz 150 628 tys. ton zasobów pozabilansowych. Głównymi przyczynami tej decyzji była niewielka miąższość pokładów (na granicy bilansowości wynoszącej 1 m)[50], rozproszone występowanie zasobów oraz słabe ich rozpoznanie[51]. Zdaniem NIK, ta ostatnia przyczyna powinna skłaniać do dokonania lepszego rozpoznania zasobów, ponieważ wśród nich mogły znajdować się także opłacalne parcele.
>
> Dokonano także skreślenia z ewidencji 213 525 tys. ton zasobów geologicznych (w tym 45 699 tys. ton zasobów bilansowych). Przyczyną wykreślenia

[50] Miąższość większości zasobów była niższa od 1,5 m. Grubość nielicznych zasobów wynosiła nawet 2,5 m.
[51] Większa część zasobów geologicznych (219 390 tys. ton) została rozpoznana zaledwie w kategorii C_2.

z ewidencji największej ilości zasobów geologicznych w ilości 128 183 tys. ton (60 % wszystkich skreślonych) było zaleganie ich w parcelach odosobnionych i wymagających odrębnego udostępnienia, często odciętych przez uskoki od głównych dróg transportowo – wentylacyjnych. Kolejne 17 595 tys. ton zasobów geologicznych (8,2 %) skreślono, gdyż były one odcięte od głównych dróg transportowo – wentylacyjnych przez stare zroby wskutek nieprawidłowego projektowania eksploatacji. W zasobach odciętych były zasoby przemysłowe, nieprzemysłowe i pozabilansowe (grupy A i B). Z powodu małej lub zmiennej miąższości pokładów wykreślono z ewidencji 11 044 tys. ton zasobów geologicznych w 18 pokładach, z których 7 posiadało miąższość od 1 m do 2,2 m.

Z powodu małych rozmiarów i nieregularnego kształtu parcel wykreślono 1 624 tys. ton zasobów. Niecelowe było skreślenie z ewidencji 16 466 tys. ton znajdujących się w filarach ochronnych. Są to z reguły zasoby zakwalifikowane do przemysłowych lub nieprzemysłowych, które są eksploatowane po likwidacji filarów, jeżeli wcześniej nie zostaną odcięte przez stare zroby. Ich skreślenie z ewidencji może w przyszłości utrudnić ich wybieranie[52], gdyż zasoby takie nie są prawnie chronione.

Suma zasobów geologicznych, które w KWK „Ziemowit" zostały skreślone z ewidencji lub zaprzestano ich dokumentowania, wyniosła 432 915 tys. ton i stanowiła 27,3% globalnej wysokości tych zasobów, podanej w poprzedniej dokumentacji geologicznej wg stanu na 1 stycznia 1988 r. (1 587 780 tys. ton).

3.2.8. Rozpatrywanie przez Ministra Środowiska projektów zagospodarowania złóż

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska przyjął bez zastrzeżeń 7 projektów zagospodarowania złóż węgla kamiennego[53] oraz 18 dodatków do nich. Zbadano wszystkie 25 opracowań, a ponadto dwa przyjęte przez Ministra w latach 2004 – 2006.

Procedura rozpatrywania pzz (dodatków) była inna niż dokumentacji geologicznych (dodatków). Zmiany pzz dokonywał przedsiębiorca w formie dodatku i przedkładał go Ministrowi Środowiska jako organowi koncesyjnemu. Dodatki, po zaopiniowaniu przez Okręgowe Urzędy Górnicze, rozpatrywane były przez pracowników Ministerstwa, którzy przygotowywali projekty zawiadomień o ich przyjęciu bez zastrzeżeń. Podpisywał je następnie Podsekretarz Stanu w MŚ - Główny Geolog Kraju. Zdaniem Ministra, opiniowanie pzz (dodatków) przez OUG eliminuje potrzebę zasięgania opinii Komisji Zasobów Kopalin. Opinia OUG nie miała jednak decydującego znaczenia, stanowiąc jedynie element pomocniczy dla organu koncesyjnego. W przypadkach gdy nie wszystkie uwagi zostały uwzględnione przez przedsiębiorców górniczych, o konieczności wniesienia poprawek decydował Minister. Według Ministra, ze względu na poprawność wy-

[52] Zwłaszcza poprzez nieodpowiednie zagospodarowanie powierzchni ziemi znajdującej się nad filarami.

[53] Zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 2 *Pgg*, pzz to załącznik do wniosku o koncesję na wydobywanie kopalin.

konania dodatków do pzz, nie było formalnych powodów ani konieczności wzywania przedsiębiorców (w formie decyzji) do uzupełnienia tych opracowań.

3.2.9. Skutki stosowania wymaganego przez Ministra Środowiska podziału zasobów bilansowych na kwalifikowane i niekwalifikowane

Niecelowość częściowego klasyfikowania zasobów bilansowych

Niecelowe i niegospodarne było żądanie przez Ministra Środowiska klasyfikowania do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych tylko tej części zasobów bilansowych, której wykorzystanie planowano do końca okresu objętego koncesją.

Koniec okresu objętego koncesją jest granicą, do której kopalnie dostosowały wielkość zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych. Nieokreślenie w pzz (dodatkach) całkowitej ilości zasobów przemysłowych stanowi zniekształcenie rzeczywistego stanu zasobów danego złoża. Uniemożliwia bowiem właściwe opracowanie bilansu zasobów węgla kamiennego oraz utrudnia podejmowanie decyzji dotyczących gospodarki złożem i działalności inwestycyjnej. Obiekty budowlane, wzniesione do końca obowiązywania aktualnych koncesji na terenach górniczych, w rejonach w których nie ustalono zasobów przemysłowych (chociaż znajdują się tam zasoby bilansowe), nie zostaną zabezpieczone przed skutkami eksploatacji tych zasobów. Dyrektorzy OUG ustalają bowiem warunki zabudowy terenu na podstawie danych zawartych w opiniach górniczo-geologicznych sporządzanych przez zakłady górnicze w oparciu o obowiązujące pzz. W pzz ujęte są jednak tylko te zasoby przemysłowe, które będą eksploatowane do końca koncesji.

Negatywny stosunek OUG i WUG do częściowego klasyfikowania zasobów bilansowych

Zastrzeżenia co do wymaganego przez Ministra Środowiska klasyfikowania do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych tylko części zasobów bilansowych wyraził OUG w Katowicach w dwóch wydanych opiniach[54].

Także WUG negatywnie ocenił powyższą praktykę. W raporcie z 2008 r.[55] zaznaczono m.in., że podawana w pzz (dodatkach) *...suma zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych nie daje wielkości rzeczywistej zasobów bilansowych będących w udostępnionych złożach węgla kamiennego. Posługiwanie się taką wielkością zasobów przemysłowych i wynikającą z niej wielkością zasobów ope-*

[54] Opinie o PZZ „Byczyna" z dnia 22 listopada 2007 r. oraz o dodatku nr 2 do PZZ „Ziemowit" z dnia 3 sierpnia 2007 r.

[55] *Raport w sprawie zasobów węgla kamiennego w czynnych kopalniach.* Katowice, maj 2008 r.

ratywnych nie daje rzeczywistego obrazu potencjału zasobowego złóż węgla kamiennego w Polsce.

W artykule dwóch pracowników WUG[56] też zwrócono uwagę na zagadnienie ryzyka braku możliwości eksploatacji zasobów bilansowych, które dopiero w przyszłości mogą zostać zaklasyfikowane do przemysłowych. Wskazano, że w związku z zakwalifikowaniem do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych tylko części zasobów bilansowych, po zmianie terminu koncesji (po wygaśnięciu starych i uzyskaniu nowych koncesji) może okazać się, że eksploatacja zasobów przemysłowych jest praktycznie niemożliwa, ze względu na konieczność ochrony zabudowy powierzchni ziemi. W przypadku nieprzedstawienia przez przedsiębiorcę górniczego rozwiązania technicznego zapewniającego bezpieczeństwo powszechne organ nadzoru górniczego odmówi zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego.

Zdaniem NIK, nawet zachowanie możliwości eksploatacji powyższych zasobów będzie oznaczać jednak mniejszą ich ochronę i gorsze wykorzystanie, na przykład ze względu na konieczność utworzenia filarów ochronnych dla powierzchni oraz pozostawienia półek węglowych, które ograniczają ujemny wpływ eksploatacji na powierzchnię. Zmniejszeniu może ulec możliwy do osiągnięcia stopień wykorzystania zasobów bilansowych. Taka praktyka negatywnie wpływa więc na długookresowe bezpieczeństwo dostaw węgla ze złóż krajowych.

Częściowa klasyfikacja zasobów bilansowych *w Bilansach*

Znaczącym, negatywnym skutkiem dostosowania ilości zasobów bilansowych do okresu ważności koncesji jest podawanie w corocznych *Bilansach zasobów* niepełnych wielkości globalnych zasobów przemysłowych węgla kamiennego oraz wysokości zasobów zalegających w poszczególnych złożach. Odnośne tabele w *Bilansach zasobów* nie są opatrzone zastrzeżeniem, że zasoby przemysłowe podane są w wysokości niepełnej, gdyż dostosowanej do okresów obowiązywania koncesji na eksploatację tych złóż[57]. Dane te dezinformują więc czytelników, co do wysokości łącznych krajowych zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych[58]. Istnieje ryzyko podejmowania, w oparciu o *Bilanse zasobów* błęd-

[56] Zdzisław Kulczycki, Piotr Trzcionka „*Niektóre aspekty gospodarki przestrzennej na terenach występowania złóż kopalin w* „Bezpieczeństwo pracy i ochrona środowiska w górnictwie" nr 11(183)/2009.

[57] Takiej roli nie może spełniać zapis, zamieszczony w części *Bilansu* poprzedzającej ww. tabele, ogólnie informujący o globalnej wysokości zasobów przemysłowych kopalń ustalonych w projektach zagospodarowania złóż.

[58] W *Bilansach* po odjęciu zasobów przemysłowych od zasobów bilansowych nie otrzymuje się rzeczywistej wielkości zasobów nieprzemysłowych.

nych decyzji w skali mikro – i makroekonomicznej, pomimo iż opracowania te - jak zaznaczono w przedmowie do wydania z 2009 r. - mają stanowić *niezastąpione źródło informacji*, wykorzystywane przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorców.

> W *Bilansie zasobów*[59], według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. podano, że zasoby bilansowe złoża „Wesoła" wynoszą 829 880 tys. ton, a zasoby przemysłowe zaledwie 92 705 tys. ton. Ówczesna całkowita ilość zasobów przemysłowych wynosiła natomiast znacznie więcej, gdyż 237 870 tys. ton, a nieprzemysłowych 592 010 tys. ton.

W przypadku długookresowych analiz stanu zasobów dodatkowym czynnikiem dezinformacji jest także niejednolitość metodologiczna ustalania wielkości zasobów przemysłowych w poszczególnych rocznych edycjach *Bilansów*. Początkowo były to całkowite zasoby, ale od 2007 r. zaczęto zamieszczać w nich wielkości określone w sukcesywnie aktualizowanych projektach zagospodarowania złóż, czyli dostosowane do okresu ważności koncesji. I tak, np.:

> Całkowite zasoby przemysłowe złoża „Zofiówka" zamieszczone w *Bilansie zasobów* wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. wynosiły 120 885 tys. ton, a w następnym *Bilansie* - 32 196 tys. ton. Nastąpiło to wskutek przyjęcia przez Ministra Środowiska dodatku nr 6 do PZZ „Zofiówka" wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., w którym zasoby przemysłowe ustalono w niepełnej wysokości 35 312 tys. ton, dostosowanej do okresu ważności koncesji. W dodatku nr 5 do PZZ „Zofiówka" wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. zasoby przemysłowe były ustalone jeszcze w pełnej wysokości, wynoszącej wtedy 127 484 tys. ton.

Konsekwencją przyjętej praktyki jest też to, że znaczna część zasobów bilansowych złóż, wykazanych w dokumentacji geologicznej, pozostała niesklasyfikowana w pzz (dodatkach). W dokumentach tych, opiniowanych przez wszystkie OUG w okresie objętym kontrolą, ponad 4,7 mld ton zasobów bilansowych, znajdujących się w 16 złożach, nie zostało zaliczonych do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych.

Ponadto niepełne dane dotyczące zasobów przemysłowych, a tym samym i operatywnych powodują, że obliczony okres żywotności (istnienia) poszczególnych kopalń czyli okres wystarczalności zasobów operatywnych[60], jest nieprawdziwy (zbyt krótki).

Zdaniem Ministra Środowiska, kwalifikowanie do zasobów przemysłowych oraz nieprzemysłowych tych zasobów bilansowych, które w okresie obowiązywania koncesji nie będą zagospodarowywane byłoby działaniem nieuprawnionym

[59] Państwowy Instytut Geologiczny. Warszawa 2008 r., str. 55.
[60] Jest to stosunek wielkości zasobów operatywnych do rocznego wydobycia.

i niezgodnym ze stanem faktycznym. Często nie jest bowiem możliwe w okresie trwania koncesji zagospodarowanie całości zasobów bilansowych danego złoża. Minister wyraził obawę, że zakwalifikowanie całości zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych powodowałoby często ujemną rentowność całej inwestycji (zagospodarowania całego złoża), stanowiąc barierę dla udzielenia koncesji.

W ocenie NIK, pełne zaklasyfikowanie zasobów złoża pozostaje bez związku z tym czy całe złoże czy tylko jego część zostanie faktycznie zagospodarowana w okresie obowiązywania koncesji. Ponadto, czas trwania koncesji jest określany przez Ministra Środowiska. Uwzględnienie w analizie ekonomicznej wszystkich zasobów złoża, a nie tylko ich części (często lepszej) objętej koncesją, mogłoby wykazać aktualną nieopłacalność eksploatacji złoża jako całości, skłaniając przedsiębiorcę do rezygnacji z eksploatacji całego złoża lub jego gorszej części. Tym samym partie zasobów mogłyby zostać ochronione przed niewielkim wykorzystaniem i ewentualnym zniszczeniem lub odcięciem do nich dostępu. Złoża (ich części) aktualnie nierentowne powinny być zachowane do przyszłej eksploatacji, gdyż zmienione warunki technologiczne i ekonomiczne mogą umożliwić zarówno ich opłacalną eksploatację, jak i znacznie większy niż obecnie stopień wykorzystania. Działania takie byłyby zgodne z interesem Skarbu Państwa jako właściciela zasobów.

Zmiana stanowiska Ministra w sprawie kwalifikowania udokumentowanych zasobów bilansowych, tj. przejście od całkowitej do tylko częściowej ich klasyfikacji, nie ma podstawy prawnej. Obowiązujący stan prawny dotyczący kwalifikacji zasobów bilansowych w pzz (dodatkach) był zasadniczo taki sam, zarówno bezpośrednio przed[61], jak i po zmianie stanowiska Ministra.

3.2.10. Określanie w projektach zagospodarowania złóż szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych

Brak w pzz wymaganych szczegółowych zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych

Przepis § 2 ust. 2 pkt 10 *rozporządzenia o pzz* wymaga określenia w części opisowej pzz szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych. Spośród 25 pzz (dodatków), przyjętych bez zastrzeżeń przez Ministra

[61] Zob. § 1 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* (Dz. U. Nr 157, poz. 1866).

Środowiska w okresie objętym kontrolą, w jednym opracowaniu[62] nie podano żadnych informacji o ochronie zasobów nieprzemysłowych, a w czterech nie podając zasad zaznaczono, że nie uległy one zmianie w stosunku do poprzednich opracowań[63]. W pozostałych 20 zbadanych pzz (dodatkach) zamieszczono tylko ogólne stwierdzenia, często odzwierciedlające podstawowe zasady sztuki górniczej, podobnie jak miało to miejsce w dgzwk. Treść powyższych zapisów sprowadzała się najczęściej do stwierdzeń typu: *eksploatację tak zaprojektowano, aby nie zostały zniszczone zasoby nieprzemysłowe w wyżej i niżej leżących pokładach; nie przewiduje się szkodliwej podbudowy zasobów nieprzemysłowych przez eksploatację zasobów przemysłowych; eksploatacja pokładów nieprzemysłowych (bez partii silnie zuskokowanych oraz odciętych) będzie możliwa z chwilą ustania przyczyny ochrony lub wdrożenia nowych technologii eksploatacji; projektowana eksploatacja nie utrudni ewentualnego udostępnienia w przyszłości zasobów nieprzemysłowych; ochrona złoża, dotyczy w szczególności zasobów bilansowych i przemysłowych, ale także nieprzemysłowych oraz pozabilansowych.* Podobne stwierdzenia podano także w dwóch dodatkach, które zostały przyjęte przez Ministra przed okresem objętym kontrolą.

W sumie w 22 z 27 zbadanych pzz (dodatków) zawarto tylko ogólne zapisy na temat ochrony zasobów nieprzemysłowych. Akceptowanie przez Ministra dokumentów zawierających niepełny opis przedsięwzięć ochronnych jest nierzetelnością.

Zapisy wskazujące na nieracjonalną gospodarkę zasobami

W 13 opracowaniach zamieszczono zapisy wskazujące wręcz na przewidywane nieracjonalne gospodarowanie zasobami Były to zapisy takie jak: *zasoby nieprzemysłowe, które w przyszłości zostaną odcięte od dróg transportowo–wentylacyjnych, przewiduje się zaliczyć do strat; dopuszcza się niszczącą podbudowę zasobów nieprzemysłowych i zaliczenie ich do strat; dopuszcza się odcięcie zasobów nieprzemysłowych; projektowana eksploatacja odetnie dostęp do zasobów nieprzemysłowych, co skutkować będzie koniecznością ich zaliczenia do strat* etc. W 11 pzz (dodatkach) przewidywano dokonanie odcięcia zasobów nieprzemysłowych od głównych wyrobisk.

> W dodatku nr 2 do pzz „Pniówek" (przyjętym przez Ministra Środowiska w dniu 4 września 2007 r.) za naczelną zasadę eksploatacji węgla uznano ochronę złoża, która miała także dotyczyć zasobów nieprzemysłowych i pozabilanso-

[62] Dodatek nr 5 do PZZ „Marcel".

[63] Niepodanie tych zasad było wówczas zgodne z przepisem § 3 *rozporządzenia o pzz.*

wych. Nie przeszkodziło to jednak w zamieszczeniu w dodatku zapisu dopuszczającego odcięcie zasobów nieprzemysłowych, a następnie zaliczenie ich do strat, a więc wyraźnie sprzecznego z deklaracją. Identyczny zapis zamieszczono w pzz „Pniówek", który został zatwierdzony decyzją Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2000 r.

Przykład ten wskazuje, że niektóre kopalnie *a priori* zakładały odcięcie poszczególnych parcel z zasobami nieprzemysłowymi od głównych wyrobisk, a następnie przekwalifikowanie ich do strat, co praktycznie pozbawia je ochrony. Wprawdzie zasoby odcięte od głównych wyrobisk nadal fizycznie istnieją, ale dostęp do nich jest uniemożliwiony lub bardzo utrudniony. Otoczenie parcel prowadzoną eksploatacją i starymi zrobami powoduje pozbawienie ich dostępu do dróg transportowo -wentylacyjnych, co praktycznie uniemożliwia ich eksploatację. Znacząco wysokie są bowiem koszty ewentualnego ich osobnego udostępnienia i to przy założeniu, że byłoby to możliwe ze względów górniczo-geologicznych[64]. W przyszłości eksploatacja takich parcel może ponadto być prawnie niedopuszczalna, ze względu na sposób zagospodarowania powierzchni ziemi (wymagana ochrona zabudowy)[65].

Przewidywanie niszczącej podbudowy pokładów

Minister Środowiska bez zastrzeżeń przyjął także 7 pzz (dodatków), w których przewidziano możliwość zastosowania tzw. niszczącej podbudowy[66] pokładów z zasobami nieprzemysłowymi (w 3 spośród nich już ją zaplanowano). Minister stwierdził, że akceptacja niszczącej podbudowy jednego pokładu umożliwia eksploatację drugiego. W przeciwnym przypadku należałoby zrezygnować z eksploatacji tej części złoża, gdzie występują obydwa pokłady. Stwierdził też, że podbudowa dotyczy głównie pokładów cienkich, nienadających się do eksploatacji tak obecnie, jak i w przyszłości. Minister uznał, że niszcząca podbudowa (bez stosowania podsadzki hydraulicznej) zapewnia rentowność wydobycia.

Również OUG nie kwestionowały zapisów o niszczącej podbudowie zawartych w opiniach o pzz (dodatkach). NIK oceniła to negatywnie, jako potencjalną zachętę dla kopalń do niegospodarnego projektowania wydobycia. Brak negatyw-

[64] Uzyskanie dostępu do zasobów otoczonych starymi zrobami jest niebezpieczne i prawie niemożliwe, zwłaszcza ze względu na naruszenie górotworu przez wcześniejszą eksploatację w tym rejonie oraz występowanie poważnych zagrożeń naturalnych (zwłaszcza metanowego i pożarowego) w tych zrobach.

[65] Art. 53 *Pgg* oraz § 205 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

[66] Niszcząca podbudowa polega na zniszczeniu pokładu podbudowywanego (górnego) i ma miejsce wówczas, gdy pokład niżej położony jest w pierwszej kolejności eksploatowany przed pokładem wyżej położonym w sytuacji, gdy nie zostaną spełnione określone warunki, dotyczące wymaganej odległości pomiędzy nimi i systemu eksploatacji (na zawał lub z podsadzką).

nych opinii OUG spowodowany był świadomością, iż niszcząca podbudowa jest akceptowana przez Ministra. I tak, np.:

> W dodatku nr 3 do pzz „Jas - Mos" oraz w dodatku nr 4 do pzz „Jas - Mos" zaprojektowano eksploatację w sposób niszczący zasoby nieprzemysłowe znajdujące się w części dwóch pokładów (505/1 łd oraz 510/2 łg). Ich zasoby w wysokości 983 tys. ton zaliczono do strat. Zapowiedź niszczącej podbudowy tych pokładów nie została negatywnie zaopiniowana przez OUG w Rybniku.
>
> W pzz „Bzie – Dębina 2 – Zachód" z powodu niszczącej podbudowy do strat zakwalifikowano 1 234 tys. ton zasobów nieprzemysłowych zawartych w górnej warstwie pokładu 412 łg+łd, której miąższość wynosiła 1 m. Zarówno w pzz, jak i w opinii OUG o nim, nie uwzględniono możliwości wyeksploatowania dolnej warstwy pokładu z zastosowaniem podsadzki, co umożliwiłoby ochronę warstwy górnej.

W okresie objętym kontrolą, w Kompanii Węglowej, JSW SA i PKW SA wskutek stosowania niszczącej podbudowy lub z powodu ich wcześniejszego podebrania bądź nadebrania[67] zniszczono (uszkodzono) łącznie 24 353 tys. ton zasobów geologicznych.

Minister Środowiska działał nierzetelnie nie reagując na zamiary stosowania niszczącej podbudowy i odcinania dostępu do parcel. W obecnym stanie prawnym nie ma bowiem przepisów zezwalających na taki sposób prowadzenia eksploatacji. Ochronę zasobów nakazują przepisy art. 125 i art. 126 *Poś*. Art. 126 ust. 2 tej ustawy m.in. stanowi, że *podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsiębrać środki niezbędne do ochrony zasobów złoża*. Z przepisu tego wynika, że wszystkie zasoby geologiczne, niezależnie od tego, czy są to zasoby bilansowe czy pozabilansowe, podlegają ochronie. Także art. 126 ust. 1 *Poś* wskazuje, że *eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny*.

Użyte w tych przepisach pojęcia *gospodarczo uzasadniony sposób eksploatacji* oraz *racjonalne wydobycie kopaliny* rozumiane są przez przedsiębiorców w skali mikroekonomicznej i w perspektywie krótkoterminowej. Nie jest to więc przepis skutecznie zabezpieczający ochronę zasobów w skali makroekonomicznej i w perspektywie długofalowej.

[67] Nadebranie występuje wtedy, gdy eksploatując pokład wyżej położony jednocześnie wydobywa się częściowo węgiel z pokładu niżej zalegającego, co może spowodować nadmierne jego ścienienie (nie będzie się wówczas nadawać do dalszej eksploatacji) oraz uszkodzenie (kruszenie się).

Przepis § 88 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych*[68], ustanawia regułę wybierania pokładu wyżej leżącego przed pokładem niżej leżącym. Wskazuje tylko 3 sytuacje, w których można zmienić kolejność eksploatacji pokładów, nie powodując jednak zniszczenia lub uszkodzenia żadnego z nich. Są to: konieczność odprężenia lub odgazowania pokładu; odległość i własności skał między pokładami zabezpieczają pokład wyżej leżący przed skutkami eksploatacji pokładu leżącego niżej; wybieranie pokładu niżej leżącego z zastosowaniem podsadzki (w celu ochrony pokładu górnego przed niszczącą podbudową). Także przepisy punktu 4.1.9.4. *załącznika nr 5* do powyższego *rozporządzenia* wyraźnie zabraniają dokonywania niszczącej podbudowy.

Potrzeba ochrony zasobów pozabilansowych wynika ponadto wprost z ich definicji stosowanej przez Ministra Środowiska. Traktowane są one jako zasoby złoża lub jego części, którego cechy naturalne lub warunki występowania powodują, iż jego eksploatacja nie jest obecnie możliwa, ale przewiduje się, że będzie możliwa w przyszłości, w wyniku postępu technicznego czy zmian ogólnogospodarczych.

Celowość ochrony zasobów geologicznych

W ocenie NIK, ważną przyczyną niepodawania w pzz (dodatkach) konkretnych i dokładnych zapisów dotyczących *szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych* jest - obok akceptacji takich zapisów przez Ministra Środowiska - niesprecyzowanie treści tego wymogu w obowiązujących przepisach. Na tę przyczynę wskazywali także skontrolowani przedsiębiorcy.

Zgodnie z aktualną *Strategią działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015* celem polityki państwa w stosunku do sektora górnictwa węgla kamiennego jest racjonalne i efektywne gospodarowanie jego zasobami tak, aby służyły one kolejnym pokoleniom Polaków. Takie zapisy powinny wykluczać niszczenie zasobów przez podbudowę dla uzyskania doraźnej rentowności. Celowość ochrony zasobów pozabilansowych wynika stąd, że w przyszłości mogą one stać się przedmiotem eksploatacji. Aktualne kryteria bilansowości i przemysłowości odzwierciedlają bowiem tylko obecne warunki ekonomiczne i technologiczne, które w przyszłości mogą się zmienić. Ochrona zasobów pozabilansowych jest więc zgodna z długofalowym interesem ekonomicz-

[68] Dz. U. z 2002 r. Nr 139, poz. 1169 ze zm.

nym przedsiębiorców górniczych, zwłaszcza że na ogół przewidują oni prowadzenie działalności także poza okresem aktualnej koncesji (po ponownym jej uzyskaniu), aczkolwiek nie zawsze odpowiada to ich dążeniom do uzyskania (zachowania) doraźnej rentowności. W związku z powyższym nieracjonalne jest niszczenie nieodnawialnych zasobów tylko dlatego, że ich aktualny użytkownik obecnie nie jest w stanie ich opłacalnie wyeksploatować. Takie działanie nosi znamiona gospodarki rabunkowej, która wprawdzie jest opłacalna, ale tylko przez okres potrzebny do wydobycia najlepszych zasobów.

Brak w pzz (dodatkach) opisu zagrożeń

W dwóch dodatkach do pzz nie spełniono niektórych wymogów dotyczących przedstawiania zagrożeń dla ochrony zasobów i bezpieczeństwa eksploatacji oraz sposobów przeciwdziałania (§ 2 ust. 2 pkt 4 *rozporządzenia o pzz*). I tak:

> W dodatku nr 2 do pzz „Pniówek" nie przedstawiono systemu metanometrii jako stosowanego w kopalni sposobu przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu metanowemu (IV kategoria). Powyższy system, kontrolując to zagrożenie i wyłączając dopływ energii elektrycznej do wyrobisk po przekroczeniu krytycznej zawartości metanu w powietrzu, stanowi istotny element całościowego systemu profilaktyki metanowej.
>
> Dodatek nr 4 do pzz „Janina" nie zawierał opisu sposobu ochrony zasobów przed zagrożeniem pożarowym[69] pomimo tego, że węgiel zalegający w poszczególnych pokładach został zaliczony do IV i V grupy samozapalności. W okresie objętym kontrolą w złożu „Janina", użytkowanym przez ZG „Janina", doszło do pożaru endogenicznego w zrobach jednej ściany.

Niskie rozpoznanie zasobów przemysłowych

Łączny udział kategorii rozpoznania A i B w zasobach przemysłowych w zbadanych pzz (dodatkach) wyniósł zaledwie 38,6%. Relatywnie wysoki - 61,4% - był natomiast łączny udział w tych zasobach kategorii C_1 i C_2. Łączny udział kategorii A i B w zasobach przemysłowych określonych w dodatkach (48,1%) był znacząco wyższy niż w pzz (25,4%), co wynikało z większego stopnia rozpoznania złóż w okresie pomiędzy opracowaniem tych dokumentów. W ocenie NIK niecelowe i nierzetelne było przyjmowanie przez Ministra bez zastrzeżeń pzz (dodatków) niezależnie od stopnia rozpoznania złóż zaplanowanych do zagospodarowania w okresie objętym koncesją. Minister uzasadniał to istniejącym niskim stanem rozpoznania złóż i wysokimi kosztami jego zwiększenia.

Zagospodarowywanie złóż o niskim wyjściowym poziomie rozpoznania sprawia, że dopiero w trakcie eksploatacji okazuje się, że znaczna część zasobów charakteryzuje się złymi warunkami górniczo-geologicznymi (w tym poważnymi

[69] Było to niezgodne z przepisami § 2 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2001 r. *w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* (Dz. U. Nr 157, poz. 1866 ze zm.). Wprawdzie ww. *rozporządzenie* nie obowiązywało już w okresie sporządzania i zatwierdzania tego dodatku, ale podano w nim, że stanowiło ono podstawę do jego opracowania.

zagrożeniami naturalnymi). Warunki te powodują wysokie koszty eksploatacji obniżające rentowność. I tak, np.:

> Zasoby przemysłowe pokładu 409 w złożu „Śląsk – Pole Panewnickie", zaprojektowane do zagospodarowania w okresie objętym koncesją były rozpoznane jedynie w kategorii C_1. Roboty górnicze wykazały istnienie zaburzeń tektonicznych, które spowodowały skrócenie wybiegu[70] dwóch ścian, w tym jednej o 350 m. Oznaczało to poniesienie strat z tego powodu w wysokości 352,5 tys. ton. Konieczne było także wykonanie dodatkowych kosztownych wyrobisk oraz nastąpiło odcięcie części zasobów od wyrobisk głównych przez zroby powstałe po eksploatacji jednej ze ścian. Po rozpoczęciu robót górniczych okazało się, że eksploatacja w pokładzie 409 prowadzona jest przy kumulacji zagrożeń naturalnych (IV kategoria zagrożenia metanowego, III stopień zagrożenia tąpaniami, zagrożenie pożarowe i klimatyczne – temperatura skał wynosiła ok. 42° C), które poważnie ograniczały eksploatację. Słabe rozpoznanie zasobów powodowało w sumie niskie ich wykorzystanie.

Skutki niedostatecznego rozpoznania złóż

Niedostateczne rozpoznanie złóż intensyfikowało stosowaną przez przedsiębiorców wybiórczą eksploatację lepszych parcel, nawet kosztem stosowania niszczącej podbudowy gorszych zasobów (zwłaszcza znajdujących się w cienkich pokładach) lub odcinania im dostępu do dróg transportowo-wentylacyjnych. Jednocześnie dokonywano znacznych przeklasyfikowań zasobów (zwłaszcza do nieprzemysłowych, pozabilansowych grupy B i strat), a nawet skreślanie ich z ewidencji lub zaniechanie dokumentowania. Dokładniejsze wyjściowe rozpoznanie złóż już na etapie opracowywania pzz mogłoby ułatwić rezygnację z eksploatacji złóż (ich rejonów, partii), pokładów (ich części) posiadających najmniej korzystne warunki górniczo-geologiczne, zanim okaże się, ze ich. eksploatacja jest nierentowna. Możliwa byłaby także rezygnacja z inwestycji udostępniających zasoby, których eksploatacja nie będzie opłacalna. Jednym z powodów bardzo wysokiego udziału kosztów stałych w łącznej ich wysokości w górnictwie węgla kamiennego (ok.70%)[71] są wysokie nakłady inwestycyjne (amortyzacja), w tym ponoszone na udostępnienie zasobów wykorzystywanych w niewielkim stopniu. Wraz ze zmniejszaniem się wykorzystania zasobów rośnie bowiem udział amortyzacji, a tym samym kosztów stałych, w jednostkowych kosztach wydobycia.

NIK podkreśla, że słabe rozpoznanie zasobów nie ujawnia całości występujących w nich zagrożeń naturalnych i ich natężenia. Rozpoznanie tych zagrożeń, dopiero w trakcie eksploatacji, skutkuje wysokimi kosztami przeciwdziałania im lub wymusza rezygnację z wydobycia, co prowadzi do przeklasyfikowań, a nawet do niszczącej podbudowy lub odcinania do nich dostępu. Należy podkreślić, że

[70] Oznaczało to zmniejszenie rozmiarów eksploatowanych ścian, czyli pozostawienie ich części pod ziemią.

[71] Blaschke W.: *Rentowne czy nierentowne kopalnie węgla kamiennego?* Wspólne Sprawy. Wrzesień 2008 r.

lepszym rozpoznaniem zasobów przedsiębiorcy często uzasadniali ich przeklasyfikowania, zwłaszcza do zasobów nieprzemysłowych, pozabilansowych lub strat.

W literaturze naukowej także podkreśla się, że pzz powinny opierać się na lepszym rozpoznaniu zasobów. Jeden z autorów stwierdził: *Projekt zagospodarowania złoża powinien opierać się na rozpoznaniu zasobów w kategorii A+B. (...) ocenę przemysłowości przeprowadza się dla zasobów rozpoznanych w różnych kategoriach, w tym również w kategorii C_2. Kategoria ta nie zezwala na poprawne wyznaczenie zasobów przemysłowych ze względu na niski stopień rozpoznania złoża*[72].

3.2.11. USTALANIE W PZZ WSKAŹNIKÓW WYKORZYSTANIA ZASOBÓW PRZEMYSŁOWYCH ORAZ ICH KSZTAŁTOWANIE SIĘ

Niskie wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych określone w pzz

W zbadanych pzz i dodatkach zaprojektowano stosunkowo niskie przeciętne (ustalone dla całych złóż) wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych[73], a tym samym wysokie wskaźniki strat[74]. Planowane wskaźniki wykorzystania zasobów kształtowały się na poziomie od 0,32 (pzz „Jadwiga 2") do 0,76 (pzz „Bogdanka") - średnio 0,6. Planowane wskaźniki strat wahały się natomiast od 31,5% (pzz „Bogdanka") do 210,2% (pzz „Jadwiga 2") - przeciętnie 67%.

Tolerancyjna postawa Ministra Środowiska wobec wysokich wskaźników strat wywierała także wpływ na stosunek organów nadzoru górniczego do tych wskaźników. Urzędy te tylko w nielicznych przypadkach oceniały poziom wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych.

Główną przyczyną (strukturalną) akceptowania wysokich strat (a zatem niedostatecznej ochrony złóż) była systemowa troska o stworzenie odpowiednich warunków do osiągnięcia przez podmioty górnicze bieżącej rentowności, nawet kosztem niskiego wykorzystania zasobów.

Wysokie faktyczne straty z tytułu eksploatacji

W 6 skontrolowanych złożach, w latach 2007 – 2008 straty kształtowały się na wysokim poziomie. W 5 kopalniach skrajne wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych w 2007 r. wyniosły 0,41 (złoże „Śląsk – Pole Panewnickie") oraz (0,73 złoże „Pniówek"), co oznacza, że straty w tych złożach wyniosły odpowiednio 145% oraz 37% rocznego wydobycia. W 2008 r. odnośne wskaźniki wyniosły

[72] Sobczyk E. J.: *Uciążliwość geologiczno – górniczych warunków eksploatacji węgla kamiennego i jej wpływ na gospodarkę złożem*. Studia, Rozprawy, Monografie. Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN. Kraków 2009, str. 83.

[73] Stosunek zasobów operatywnych do przemysłowych w odsetkach.

[74] Stosunek strat do zasobów operatywnych w procentach.

0,47 (złoże „Janina") i 0,73 (złoże „Ziemowit"), a straty odpowiednio 113% i 37 %. Wyjątkiem była spółka LW „Bogdanka", która ze względu na stosunkowo dobre warunki geologiczno-górnicze[75], w każdym z tych dwóch lat osiągnęła wskaźnik wykorzystania zasobów w wysokości aż 0,99 (straty to zaledwie 1% rocznego wydobycia). Przyjęty przez NIK za literaturą naukową[76] orientacyjny miernik przeciętnych strat (30% rocznego wydobycia) przekroczono we wszystkich zbadanych podmiotach, oprócz LW „Bogdanka". I tak np.:

> W 2007 r. w złożu „Śląsk – Pole Panewnickie" eksploatowanym przez kopalnię „Wujek" wydobyto 243,3 tys. ton węgla, a straty złożowe wyniosły 352,5 tys. ton (145 % wydobycia). Zasadniczą przyczyną strat był ścianowy system eksploatacji, wymagający „wycięcia" w nieregularnych parcelach złoża regularnych ścian eksploatacyjnych, mających zasadniczo kształt prostokąta. Do strat w zasobach przemysłowych zaliczono m.in. pozostawione w spągu i stropie pokładu tzw. przypinki węgla (półki) o średniej grubości 0,3 m, głównie w celu ograniczenia negatywnego wpływu prowadzonej eksploatacji na powierzchnię terenu – zgodnie z wymaganiami planów zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołów i *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice.*
>
> Wysokie straty stwierdzono w Kompanii Węglowej SA. We wszystkich jej złożach straty w zasobach przemysłowych w 2007 r. wynosiły przeciętnie 60,9% ich rocznego wydobycia, a w 2008 r. - 53,3%. Wskaźnik strat przekroczył poziom 30% w 22 spośród 24 złóż eksploatowanych przez Kompanię w 2007 r., a w 2008 r. – w 17 złożach. Najwyższy poziom tych wskaźników wystąpił przy eksploatacji złoża „Piekary" w Zakładzie Górniczym „Piekary" (118,5 % w 2007 r. i 190,4% w 2008 r.).

Występowały także przypadki wskazujące na dążenie do lepszego wykorzystania zasobów. I tak, np.:

> KWK „Pniówek" przekazała KWK „Zofiówka" 257 tys. ton zasobów, które wcześniej zaliczyła do strat i skreśliła z ewidencji z powodu ich odcięcia od czynnych wyrobisk przez uskoki. Zasoby te były natomiast dostępne od strony kopalni „Zofiówka". Ponadto KWK „Pniówek" eksploatowała pokłady o miąższości 1,3 m (i cieńsze) w sytuacji, gdy w ich stropie lub spągu znajdowały się inne pokłady (warstwy węgla) o miąższości niższej od 0,6 m (czyli nie były to nawet zasoby pozabilansowe). Powyższa kopalnia planowała eksploatację parcel nawet pomimo przekraczania nieraz przez zrzuty występujących w nich uskoków grubości pokładów.

Strukturalne przyczyny niskiego wykorzystania zasobów przemysłowych

W ocenie NIK, zasadniczo niski stopień wykorzystania istniejących zasobów węgla (wysoki poziom strat) spowodowany był jednoczesnym występowaniem czterech czynników: 1) trudnymi warunkami geologiczno-górniczymi wraz

[75] Warunki geologiczno-górnicze poszczególnych złóż wywierają istotny wpływ na wysokość wskaźnika wykorzystania zasobów przemysłowych.

[76] Darski J., Kicki J., Sobczyk E.: *Raport o stanie gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego.* PAN. Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią. Studia, Rozprawy, Monografie nr 58. Kraków 2001; Probierz K., Borówka B.: *Ubytek zasobów węgla kamiennego Górnośląskiego Zagłębia Węglowego w latach 1989 – 2003; niepożądany skutek reform.* Polityka energetyczna. Tom 9, zeszyt specjalny. Kraków 2006. Str. 189; Trzcionka P.: *Wyniki badań przyczyn i wielkości strat w zasobach węgla kamiennego.* Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Górnictwo, z. 87, Gliwice 1977, str. 147 – 156:

z poważnymi zagrożeniami naturalnymi; 2) długotrwałym kontynuowaniem wydobycia, pomimo niekorzystnych warunków (zmniejszanie zakresu eksploatacji pokładów głębiej położonych z powodu konieczności uwzględnienia krawędzi eksploatacyjnych pokładów płyciej zalegających); 3) dużym stopniem zurbanizowania terenów nad złożami (konieczność tworzenia filarów ochronnych lub zostawiania półek ochronnych); 4) koniecznością prowadzenia rentownej działalności, wymuszającej powszechne stosowanie ścianowego systemu eksploatacji.

Niski stopień wykorzystania złóż oznacza brak optymalnej ochrony zasobów, rozumianej jako możliwie pełne ich wydobycie, albo pozostawienie w złożu – w sytuacjach obiektywnie tego wymagających – w stanie nadającym się w przyszłości do wykorzystania wraz z zachowanym dostępem do nich.

Powszechność ścianowego systemu eksploatacji odzwierciedla podstawową sprzeczność polskiego górnictwa, to jest dążenie do rentownego wydobycia kosztem niedostatecznej ochrony zasobów. Zalety tego systemu (duża produkcji, wysoka wydajność i względnie bezpieczne warunki pracy) osłabiane są wadami (generowanie wysokich strat w zasobach, związanych z formowaniem ściany wydobywczej o odpowiednio dużej powierzchni i kształcie geometrycznym). Pozostałości parcel po nadaniu im geometrycznego kształtu ścian wydobywczych, jako tzw. resztówki, zaliczane są do strat. Zdaniem Zarządu KW SA, wynoszą one od 20% do 30% zasobów tych parcel. Do strat kwalifikowano także parcele o małej powierzchni albo o nieregularnym kształcie (nawet przy bardzo dużej powierzchni). Znaczna część parcel w ogóle nie może być eksploatowana systemem ścianowym, np. ze względu na uskoki i ścienienia pokładów i dlatego zaliczana jest do strat. Mogłyby one być znacząco niższe, gdyby obok systemu ścianowego stosowano uzupełniająco także inne systemy eksploatacji, pozwalające zwłaszcza na wybieranie resztówek oraz małych lub nieregularnych parcel.

Spółki węglowe podkreślając opłacalność systemu ścianowego, wskazywały że jest on zasadniczą przyczyną strat złożowych. W celu ich zmniejszenia dodatkowo stosowano (w niewielkim zakresie) inne systemy eksploatacji[77] ale przy istniejącym poziomie cen – zdaniem spółek - metody te często okazywały się nie-

[77] Np. ściana o zmiennej długości, krótka ściana (długość mniejsza nawet od 50 m), chodniki eksploatacyjne z kombajnem.

opłacalne[78]. Kopalnie sygnalizowały natomiast producentom maszyn górniczych potrzebę zastosowania nowych rozwiązań technicznych przy ich konstrukcji[79].

Przedstawione powyżej mechanizmy powodowały szybkie zmniejszanie się wielkości zaewidencjonowanych zasobów, w tym przemysłowych[80] i operatywnych. Spadek ten był znacznie większy, niż wynikałby z rozmiarów eksploatacji i strat złożowych.

Szybki spadek wielkości zasobów

W literaturze naukowej[81] wskazuje się, że w latach 1989 - 2007 nastąpił wyjątkowo szybki spadek wielkości zasobów geologicznych, w tym bilansowych. Zasoby geologiczne w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym zmniejszyły się o ok. 23,9 mld ton (z 75,5 mld ton do 51,6 mld ton), bilansowe o 23,9 mld ton (z 57,7 mld ton do 33,8 mld ton), a przemysłowe o prawie 13 mld ton (z 16,9 mld ton do 3,9 mld ton). Natomiast wydobycie węgla w tym czasie wyniosło zaledwie 2,2 mld ton. Oznaczało to, że wydobyciu jednej tony węgla odpowiadał wówczas ewidencyjny ubytek 11 ton zasobów geologicznych, 9,13 ton bilansowych oraz 5,64 ton przemysłowych.

Wraz ze spadkiem wielkości ewidencjonowanych zasobów ciągle pogarszała się ich struktura. Z danych zawartych w przywołanej już pracy naukowej E.J. Sobczyka wynika, że gdy w 1990 r. zasoby operatywne stanowiły 30,2% zasobów geologicznych, to w 2006 r. - 12,1%[82]. Oznacza to także, że obecnie zaledwie 12,1% zasobów operatywnych może zostać wyeksploatowanych. Wielkość ta stanowi właściwy miernik wykorzystania zasobów geologicznych, determinujący czyli skrócenie żywotności kopalń.

Do spadku wielkości zasobów przemysłowych w dużym stopniu przyczyniło się stosowanie kryteriów przemysłowości uniemożliwiających w znacznym za-

---

[78] W zakresie stosowania nowych metod eksploatacji stosunkowo aktywne były KHW SA oraz JSW SA.

[79] Spółka Kopeks opracowuje – bazując na doświadczeniach australijskich – bezobsługowy system wybierania cienkich pokładów. Zob. Dudała J.: *Na zapleczu drgnęło.* Nowy Przemysł. Miesięcznik gospodarczy. Grudzień 2010 r., nr 12 (152).

[80] Podział zasobów bilansowych na przemysłowe i nieprzemysłowe nie jest jednoznaczny i obiektywny. W dużym stopniu stanowi funkcję sytuacji rynkowej. Nie ma bowiem jednakowych kryteriów kwalifikowania zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych. Są one ustalane przez przedsiębiorców i mają im zapewnić bieżąco opłacalną eksploatację węgla. Zmiana sytuacji rynkowej wpływa na zmianę wielkości wydobycia oraz zwiększenie bądź zmniejszenie zasobów przemysłowych (i operatywnych) poprzez przeklasyfikowania zasobów, zawłaszcza z nieprzemysłowych do przemysłowych lub odwrotnie.

[81] K. Probierz: *Ochrona zasobów kopalin w Polsce doby gospodarki wolnorynkowej.* Wydawnictwo Politechniki Śląskiej. Gliwice 2010, str. 15 – 17. Zob. także Sobczyk E. J.: *Uciążliwość geologiczno – górniczych warunków*...Str. 78 – 81; K. Probierz, B. Borówka: *Weryfikacja ilościowa i jakościowa zasobów węgla kamiennego w wytypowanych kopalniach Górnośląskiego Zagłębia Węglowego.* Wydawnictwo Politechniki Śląskiej. Gliwice 2009; Blaschke W.: *Problemy określania wielkości zasobów węgla.* Czasopismo Techniczne. Kraków 2007 r. Nr 130 – 131, styczeń - czerwiec.

[82] Tamże, str. 80.

kresie zaliczanie do nich węgla w cienkich pokładach (o grubości 1 m – 1,5 m) oraz przekwalifikowywanie zasobów przemysłowych zalegających w tych pokładach do zasobów nieprzemysłowych bądź pozabilansowych grupy B. Udział pokładów cienkich w globalnych zasobach przemysłowych zmniejszył się pomiędzy 1991 r. a 2006 r. z 39,9% do 17,1%[83]. Zasoby przemysłowe w pokładach cienkich są eksploatowane w minimalnym stopniu (w 2006 r. węgiel uzyskany z ich eksploatacji stanowił zaledwie 3,5% całkowitego wydobycia), chociaż stanowią aż 35,4% zasobów bilansowych wszystkich czynnych kopalń.

Przedsiębiorcy w niewielkim stopniu eksploatowali cienkie pokłady głównie ze względów ekonomicznych, gdyż koszty ich urabiania były wyższe niż przy pokładach grubszych, a wydajność i koncentracja produkcji - niższe. Ze względu na mniejszą wysokość ścian większe były zagrożenia dla bezpieczeństwa pracy i uciążliwość eksploatacji. Kopalnie zwracały uwagę, że nie mają odpowiednich urządzeń do rentownej eksploatacji pokładów cienkich oraz na wysokie ceny wysokowydajnych systemów strugowych i kombajnowych, które wymagają jeszcze dalszego doskonalenia. Urabianie tych pokładów- zdaniem kopalń - byłoby opłacalne dopiero przy wyższych cenach węgla.

> Ponad 37% wszystkich zasobów bilansowych największej spółki węglowej (KW SA) znajdowało się w pokładach o miąższości 1 m – 1,5 m, a wydobycie z nich wyniosło zaledwie 3,7% ogólnego wydobycia w 2007 r. i 3,4% w następnym roku. Spółka nie planowała jednak zwiększenia zakresu wykorzystania cienkich pokładów.
>
> LW „Bogdanka" posiadała aż 48,7% całkowitych zasobów bilansowych w cienkich pokładach. Spółka od 2010 r. rozpoczęła eksploatację pokładów o miąższości 1,2 m – 1,5 m, przy zastosowaniu ścianowego kompleksu strugowego[84].

W opracowaniach naukowych[85] wskazywano, w oparciu o doświadczenia światowego i krajowego górnictwa węgla kamiennego, na techniczną i ekonomiczną możliwość eksploatacji cienkich pokładów w polskich warunkach, zarówno strugami węglowymi, jak i wysokowydajnymi kombajnami ścianowymi dosto-

[83] E. J. Sobczyk: *Uciążliwość geologiczno – górniczych warunków eksploatacji węgla kamiennego i jej wpływ na gospodarkę złożem.* Studia, Rozprawy, Monografie. Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN. Kraków 2009, str. 61.

[84] Drugi strug, posiadany przez polskie górnictwo, znajduje się od 2009 r. w JSW SA (KWK „Zofiówka").

[85] K. Krauze: *Eksploatacja cienkich pokładów wyrobiskami ścianowymi wyposażonymi w kompleks kombajnowy lub strugowy.* Szkoła Eksploatacji Podziemnej 2009. Materiały konferencyjne; P. Saługa: *Uwarunkowania ekonomiczne opłacalnej eksploatacji w pokładzie cienkim węgla kamiennego.* Gospodarka Surowcami Mineralnymi. 2008 r., tom 24, zeszyt 2/4; M. Jaszczuk, R. Bednarz, J. Kania, R. Płonka: *Możliwości techniczne wybierania kombajnami ścianowymi pokładów węgla w zakresie wysokości od 1,0 do 1,5 metra.* Szkoła Eksploatacji Podziemnej 2009. Materiały konferencyjne.

sowanymi do ich urabiania. Z opracowań tych wynika, że obydwie techniki są komplementarne w stosunku do siebie. Kombajny ścianowe powinny być stosowane w warunkach niedogodnych dla strugów (pofałdowanie i zmienna miąższość pokładów, występowanie uskoków w ścianach, duża twardość przerostów i skał otaczających pokłady).

W ocenie NIK – w świetle przedstawionych powyżej uwag - rozwiązaniem umożliwiającym poprawę wykorzystania zasobów oraz ich ochrony, z jednoczesnym zachowaniem rentowności wydobycia, może być jego ograniczenie do złóż i ich części (rejonów, pól) posiadających stosunkowo najlepsze warunki geologiczno-górnicze, odznaczających się wysokimi kategoriami rozpoznania, zalegających na najmniej zurbanizowanych terenach i na głębokościach nie przekraczających zasadniczo 1 000 m. Oznaczałoby to jednak likwidację lub „uśpienie" (czasowe zamrożenie działalności) niektórych kopalń.

Potrzeba takiego rozwiązania, czyli kontynuacji restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, związana jest ze strukturalnie uwarunkowaną niższą konkurencyjnością krajowego węgla w stosunku do zagranicznego. Wynika ona głównie z: trudnych warunków geologiczno-górniczych, wydobywania węgla na coraz większych głębokościach, występowania poważnych zagrożeń naturalnych, silnej społecznej presji na bezpieczeństwo pracy pod ziemią oraz odpowiednio wysokich wynagrodzeń dla pracowników kopań, niepełnego dostosowania systemów eksploatacji i urządzeń urabiających do istniejących warunków (zwłaszcza do eksploatacji cienkich pokładów) oraz dużego zurbanizowania terenów, na których znajdują się złoża węgla. W konsekwencji polskie górnictwo ponosi wyższe koszty wydobycia w porównaniu do tych eksporterów węgla, którzy pozyskują go na terenach niezurbanizowanych i na niewielkich głębokościach (w tym metodami odkrywkowymi) lub nie ponoszą wysokich nakładów na bezpieczeństwo pracy i wynagrodzenia.

3.2.12. Określanie w pzz kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych

W pzz, stosownie do § 2 ust. 2 pkt 8 *rozporządzenia o pzz,* określa się kryteria klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych (zwanych dalej kryteriami przemysłowości). Zgodnie z § 3 *rozporządzenia*, zmiany wprowadzane do pzz w formie dodatku powinny spełniać wymagania przewi-

dziane dla pzz. Kryteria przemysłowości określają podmioty górnicze, lecz musi je zaakceptować Minister Środowiska poprzez przyjęcie bez zastrzeżeń pzz.

W 22 pzz i dodatkach (spośród 27 zbadanych[86]) podano kryteria przemysłowości, a w 4 stwierdzono, że kryteria są takie same, jak we wcześniejszych opracowaniach. W jednym pzz[87] nie ustalono kryteriów ze względu na zaliczenie całości udokumentowanych zasobów złoża do przemysłowych, co uzasadniono głównie bardzo korzystnymi warunkami geologiczno-górniczymi.

Nieprecyzyjne kryteria przemysłowości

W 11 pzz (dodatkach) kryteria przemysłowości określono w sposób bardzo ogólny i opisowy, praktycznie bez podania mierników ilościowych (ewentualnie podano tylko wymaganą miąższość pokładu). Używano nieścisłych określeń takich, jak *zasoby w małych i nieregularnych parcelach*, *niekorzystne parametry jakościowe*, *niska kaloryczność*, *niekorzystne warunki geologiczno-górnicze*, *rejony zaburzone tektonicznie lub sedymentacyjnie, zasoby o dużym zapopieleniu i zanieczyszczeniu przerostami skały płonnej, mała grubość pokładu*, *zła jakość węgla, wysoki stopień zagrożeń naturalnych, etc.* Takie określanie kryteriów NIK ocenia jako niecelowe i nierzetelne. Np.:

> Szczególnie nieprecyzyjne i ogólne kryteria zaliczania zasobów bilansowych do przemysłowych sformułowano w dodatku nr 3 do pzz „Kazimierz-Juliusz", używając takich określeń jak: „*w miarę stała grubość pokładu*", „*niska zawartość popiołu i siarki*" oraz „*wysoka wartość opałowa węgla*".

Minister Środowiska akceptował wszystkie kryteria przemysłowości, niezależnie od stopnia ich szczegółowości, stwierdzając że muszą one głównie uwzględniać techniczną i ekonomiczną możliwość eksploatacji zasobów przez poszczególnych przedsiębiorców.

Zdominowanie kryteriów przemysłowości przez opłacalność

W ocenie NIK, powyższe kryteria powinny być określone, w skwantyfikowanej i sprecyzowanej formie w każdym pzz (dodatku), ze wskazaniem co najmniej minimalnej wartości opałowej węgla, maksymalnej zawartości siarki, maksymalnej zawartości popiołu, maksymalnej miąższości przerostów skał płonnych w pokładzie, maksymalnej wielkości zrzutów uskoków w stosunku do miąższości pokładu (np. parcele z uskokami o zrzutach nie przekraczających 100% lub 50% miąższości pokładu kwalifikują się do zasobów przemysłowych). Brak obiektywnych, wymiernych kryteriów umożliwia dowolność kwalifikacji zasobów, a tym samym sprzyja nieracjonalnej gospodarce złożem.

---

[86] Łącznie z dwoma dodatkami do pzz, które zostały przyjęte przez Ministra Środowiska przed 2007 r.
[87] PZZ „Bytom I – 1".

W 18 pzz (dodatkach) określono kryterium minimalnej miąższości pokładów dla zasobów przemysłowych - od 1,2 m do 1,6 m, w tym w 9 opracowaniach na poziomie minimum 1,5 m, a w jednym – 1,6 m. Tak więc w 10 złożach w ogóle nie zaliczano pokładów cienkich (1 m - 1,5 m grubości) do zasobów przemysłowych, a w 8 zakwalifikowano do nich tylko te pokłady, których miąższość wynosiła 1,2 m – 1,5 m. Stanowiło to istotną przyczynę niewielkiego zakresu eksploatacji pokładów cienkich.

Zgodnie z *Instrukcją w sprawie zasad kwalifikacji zasobów węgla kamiennego do zasobów przemysłowych, nieprzemysłowych lub strat*[88], jednym z kryteriów przemysłowości w kopalniach KW SA jest minimalna średnia miąższość węgla w pokładzie w wysokości 1,5 m. Pokłady o miąższości niższej nie są zasadniczo kwalifikowane do przemysłowych ze względu na nieopłacalność ich eksploatacji oraz brak wydajnych i bezawaryjnych urządzeń do ich urabiania. Eksploatacja pokładów o miąższości niższej wymagała zgody Zarządu Kompanii (w 2009 r. zgodę otrzymały dwie kopalnie). Pomimo takich kryteriów, w kopalni „Ziemowit", nie eksploatowano pokładów o grubości mniejszej niż 1,9 m ze względu na możliwości techniczne używanych kombajnów. Np.:

> W dodatku nr 4 do pzz „Janina" jako kryterium przemysłowości przyjęto m.in. miąższość pokładów w przedziale 1 m – 1,2 m. Z tego powodu 31,6 mln ton zasobów bilansowych zaliczono do zasobów nieprzemysłowych (2,9% wszystkich zasobów nieprzemysłowych). Kryterium to w praktyce nie było stosowane. W dodatku nr 4 stwierdzono, że przyjęty pułap 1,2 m jest za niski, a obecnie kopalnia typuje do eksploatacji - ze względu na prognozowaną opłacalność wydobycia - partie pokładów o miąższości powyżej 1,9 m. Uwzględniono to przy wyborze zasobów do eksploatacji w latach 2003- 2016. Jednak kopalnia w praktyce eksploatowała pokłady o grubości przekraczającej 2,3 m ze względu na możliwości techniczne posiadanych urządzeń. Pokłady o grubości 1,2 m – 1,9 m, uznano za nieopłacalne i zakwalifikowano do zasobów nieprzemysłowych.

W 10 pzz (dodatkach) jako kryterium przemysłowości wprost wymieniono opłacalność eksploatacji, w tym w 4 opracowaniach przyjęto, że całkowity (przewidywany) przychód z eksploatacji złoża musi być większy od całkowitych kosztów. Pośrednio opłacalność zawsze była jednak uwzględniana w kryteriach przemysłowości, np. w formie niezaliczania do zasobów przemysłowych zasobów o małej miąższości lub znajdujących się w niewielkich parcelach.

Uwzględnianie rentowności w kryteriach zaliczania zasobów do przemysłowych, czyli tych, które będą wydobywane, jest celowe z punktu widzenia przedsię-

[88] Zarządzenie nr ZP/12/2007 Prezesa Zarządu KW S.A. z dnia 21 lutego 2007 r.

biorcy, który musi utrzymać się na rynku. Jednakże wynikają z tego negatywne skutki dla ochrony zasobów, w tym zachowania do nich dostępu. Z 22 pzz (dodatków), w których ustalono kryteria przemysłowości akceptowane przez Ministra Środowiska, w 5 stwierdzono, że do zasobów przemysłowych nie zalicza się parcel odciętych (w tym przez stare zroby i zasoby pozabilansowe) od dróg transportowo-wentylacyjnych. Powyższe może wskazywać, że kopalnie świadomie odcinając część parcel (zwłaszcza mniejsze i o nieregularnych kształtach) od dostępu do powyższych dróg, natomiast Minister Środowiska akceptuje te działania.

3.2.13. ROZLICZANIE W PZZ RÓŻNIC W WYSOKOŚCI ZASOBÓW

Niedostateczne rozliczanie w pzz różnic w zasobach

W 12 spośród 27 skontrolowanych pzz i dodatkach nie rozliczono różnic w wysokości zasobów w stosunku do poprzednich opracowań (nawet nie zamieszczono porównania tych zasobów). W pozostałych 15 pzz (dodatkach) dokonano częściowego rozliczenia różnic albo przynajmniej określono ich wysokość. Praktyka ta, sankcjonowana brakiem prawnego obowiązku, nie pozwala na określenie skwantyfikowanych przyczyn zmian w zasobach i utrudnia analizę ich dynamiki, co osłabia ochronę zasobów.

Występowały duże różnice w wysokości zasobów pomiędzy aktualnymi a poprzednimi pzz (dodatkami). Całkowite zasoby bilansowe sklasyfikowane, tj. przewidziane do zagospodarowania w okresie objętym koncesjami (suma zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych), ustalone w 18 zbadanych dodatkach do pzz, które Minister przyjął w latach 2007 – 2009 (do 30 września), wynosiły 2,8 mld ton – a w poprzednich 6 mld ton. Zmniejszenie zasobów (o 3,2 mld ton) uzasadniano głównie dostosowaniem ich wielkości do okresu ważności koncesji oraz eksploatacją i stratami złożowymi. Nastąpił także znaczący spadek zasobów przemysłowych o 837,6 mln ton (w aktualnych dodatkach do pzz wynoszą one 1 140,5 mln ton, a poprzednio było 1 978,1 mln ton). I tak, np.:

> W dodatku nr 4 do pzz „Janina", według stanu na koniec grudnia 2002 r., dokonano tylko porównania wysokości zasobów bilansowych, przemysłowych, nieprzemysłowych i operatywnych ustalonych w nim i w poprzedzającym go dodatku nr 3 (według stanu na koniec grudnia 1999 r.) oraz podano różnice w ich wielkości. Zasoby bilansowe zmniejszyły się w tym czasie o 270,1 mln ton, przemysłowe o 819,2 mln ton (z 1 218 mln ton do 398,8 mln ton), operatywne o 637,1 mln ton. Jedynie zasoby nieprzemysłowe wzrosły o 549,1 mln ton. Nie dokonano jednak rozliczenia różnic w wysokości żadnego z tych rodzajów zasobów. Główną przyczyną zmian było zakwalifikowanie w dodatku nr 4 do zasobów nieprzemysłowych 808,9 mln ton zasobów bilansowych zalegających w parcelach poniżej 600 m.

Celowość rozliczania w pzz różnic w wysokości zasobów

W ocenie NIK, celowe byłoby dokonywanie w pzz (dodatkach) pełnego rozliczania różnic w wysokości zasobów bilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych. Pozwoliłoby to na ocenę racjonalności gospodarowania zasobami w dłuższym okresie (na jaki opracowywane są te dokumenty), a tym samym na ocenę stopnia ich ochrony. Rozliczenia te stanowiłyby – tak jak w przypadku dgzwk (dodatków) - zarówno narzędzie samokontroli przedsiębiorcy górniczego, jak i zewnętrznej kontroli prowadzenia oszczędnej gospodarki zasobami.

3.2.14. Dokonywanie przeklasyfikowań zasobów za zgodą Ministra Środowiska

Zgodnie z art. 72 ust. 4 *Pgg*, zgody Ministra Środowiska wymaga przeklasyfikowanie zasobów węgla, gdy zmiany przekraczają 50% rocznego wydobycia ze złoża w okresie sprawozdawczym. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska wydał 25 decyzji wyrażających taką zgodę, a tylko w jednym przypadku odmówił zgody na część wnioskowanych przeklasyfikowań[89]. W ocenie NIK, niektóre działania Ministra nie gwarantowały należytej ochrony zasobów węgla kamiennego, a niekiedy naruszały obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Przyczyny opóźnień w wydawaniu decyzji przez Ministra Środowiska

W przypadku 10 wniosków przekroczony został miesięczny termin[90] na ich rozpatrzenie i wydanie decyzji (opóźnienie od 7 do 42 dni).

Podstawową przyczyną opóźnień był fakt, że nie zawsze mapy, stanowiące załączniki do powyższych wniosków, były na tyle czytelne i przejrzyste, by na ich podstawie można było podjąć decyzję. W takiej sytuacji Minister powinien wezwać wnioskodawcę do usunięcia braków (art. 64 ust. 2 *Kpa*), co usprawniłoby postępowanie, spełniając jednocześnie funkcję prewencyjną (dyscyplinującą). Wnioskodawcy byli natomiast informowani telefoniczne o potrzebie poprawy map i przesyłali pocztą poprawione ich wersje. Dodatkową przyczyną opóźnień były ograniczenia kadrowe. We właściwej w tym względzie komórce organizacyjnej Ministerstwa zatrudnionych było 6 osób, pomimo iż nadzoruje ona spełnianie warunków określonych w ponad 500 udzielonych koncesjach na wydobycie wszystkich kopalin, w tym ponad 80 - węgla kamiennego i metanu.

Zakres i przyczyny przeklasyfikowań dokonywanych za zgodą Ministra

W okresie objętym kontrolą za zgodą Ministra Środowiska przeklasyfikowano łącznie 119,1 mln ton zasobów. W odniesieniu do ok. 29,3 mln ton (24,6%).

---

[89] Wniosek Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. dotyczył m.in. przeklasyfikowania zasobów pozabilansowych do strat, do czego nie dawał podstawy prawnej art. 72 ust. 2 *Pgg*.

[90] Określony w art. 35 § 3 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

zgody te były w pełni celowe i gospodarne, stwarzając możliwości pełniejszego wykorzystania zasobów. Przeklasyfikowanie pozostałych 89,9 mln ton (75,4%) oznaczało zasadniczo rezygnację z ich wydobycia, przynajmniej w przewidywalnej przyszłości, utrudniając ich ochronę.

> Szczególnie pozytywnie NIK ocenia zgodę Ministra na przeklasyfikowanie 1 098 tys. ton strat do zasobów przemysłowych w złożu „Jadwiga 2", ze względu na wykazaną w analizie techniczno – ekonomicznej możliwość ich wyeksploatowania. Pozwoli to przedłużyć funkcjonowanie Zakładu Górniczego „Siltech" w rejonie Rokitnica o półtora roku do dwóch lat. Wielkość przeklasyfikowania stanowiła aż 642,1 % rocznego wydobycia (171 tys. ton) tego przedsiębiorcy.

Zgoda na przeklasyfikowanie zasobów nieprzemysłowych i strat do zasobów przemysłowych uzasadniana była m.in. likwidacją filarów ochronnych lub zaplanowaniem eksploatacji w ich obrębie, zmianą koncepcji eksploatacji, lepszym rozpoznaniem złoża oraz możliwością opłacalnego wydobycia w związku ze wzrostem cen węgla.

Przeklasyfikowania w odwrotnym kierunku motywowano m.in.: nieregularnym kształtem parcel oraz ich niewielką powierzchnią; koniecznością ochrony obiektów powierzchniowych i podziemnych (wyznaczanie filarów ochronnych); małą i zmienną miąższością; niszczącą podbudową pokładów wyżej zalegających; zagrożeniami naturalnymi; zaburzeniami tektonicznymi (uskoki); odcięciem parcel (głównie przez stare zroby) i peryferyjnym ich położeniem etc. Analiza tych przyczyn wskazuje, że rezygnacja z eksploatacji zasobów uwarunkowana była głównie czynnikami natury ekonomicznej. I tak, np.:

> W okresie objętym kontrolą ZG „Janina" za zgodą Ministra Środowiska przeklasyfikował łącznie 4 136 tys. ton zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych. Spośród 2 029 tys. zasobów przemysłowych przeklasyfikowanych za pierwszym razem, 746 tys. ton znajdowało się w dwóch parcelach, które zaliczono do nieprzemysłowych głównie z powodu ich cech uniemożliwiających ich opłacalną eksploatację systemem ścianowym (niewielka powierzchnia oraz nieregularny kształt). Parcele te posiadały znaczną miąższość wynoszącą 2,05 m oraz 2,35 m. Drugie przeklasyfikowanie objęło 2 107 tys. ton zasobów przemysłowych, wśród których znajdowało się 1 249 tys. ton zasobów przekwalifikowanych do nieprzemysłowych również ze względu na ich zaleganie w parcelach o niewielkiej powierzchni i nieregularnym kształcie. Parcele te charakteryzowały się dużą miąższością (od 3,6 do 3,8 m) oraz kategorią rozpoznania B i C_1.

Niedostateczna ochrona zasobów przez Ministra Środowiska jako przedstawiciela Skarbu Państwa

Cztery decyzje Ministra Środowiska o przeklasyfikowaniu 5 mln ton zasobów nieprzemysłowych do strat z powodu dokonania niszczącej podbudowy lub jej umożliwienia, wskazują na brak dbałości Ministra Środowiska, jako przedstawiciela Skarbu Państwa (właściciela złóż), o ochronę zasobów. I tak:

W okresie objętym kontrolą Minister trzykrotnie zgodził się na przeklasyfikowanie łącznie ponad 2 mln ton zasobów nieprzemysłowych do strat z powodu dokonania przez Południowy Koncern Węglowy niszczącej podbudowy pokładu 301 przez bardziej opłacalną eksploatację pokładu 302 (na zawał). Zniszczenie struktury pokładu 301 przewidywał już przyjęty bez zastrzeżeń pzz „Dziećkowice", chociaż *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r.* nakazuje w takiej sytuacji zastosowanie podsadzki hydraulicznej.

Czwarta decyzja o przeklasyfikowaniu zasobów nieprzemysłowych do strat dotyczyła 3 parcel w KHW SA (KWK „Mysłowice – Wesoła"). Minister Środowiska pozwolił na przeklasyfikowanie zasobów zalegających w parcelach nr 151, 152 i 153 w pokładzie 501 w złożu „Mysłowice", odpowiednio z zasobów nieprzemysłowych do przemysłowych, następnie z powrotem do nieprzemysłowych, a później do strat. Przeklasyfikowanie do strat prawie 3 mln ton zasobów w tych trzech parcelach było niezasadne i pozbawiło je ochrony przed zniszczeniem z powodu podebrania. Uzasadnienie wniosku do Ministra było ogólnikowe i nie odzwierciedlało rzetelnie stanu faktycznego. Główny argument braku ekonomicznego uzasadnienia eksploatacji pokładu 501 z powodu występowania w nim zaburzeń geologicznych, znany był już w 2006 r. Wykonane w czerwcu 2007 r. otwory badawcze z pokładu 510 ujawniły rejon kolejnych zaburzeń geologicznych tego pokładu, ale ograniczyły jedynie wybieg jednej z trzech projektowanych do eksploatacji ścian (z około 650 m do 450 m). Nie było jednak uzasadnienia dla zaniechania eksploatacji pozostałej części tej ściany oraz kolejnych dwóch ścian. Rzeczywisty argument o zagrożeniach naturalnych (tąpaniowym i pożarowym) nie mógł być decydujący, gdyż bardzo często wydobywa się węgiel w takich warunkach[91]. Ponadto projekt eksploatacji tej części pokładu uzyskał w 2006 r. pozytywną opinię Komisji ds. Tąpań w Zakładach Górniczych Wydobywających Węgiel Kamienny przy WUG. Kopalnia „Wesoła" od 1998 r. prowadziła eksploatację pokładu 510 (zalegającego poniżej) w sposób niepowodujący zniszczenia pokładu 501 w części, w której znajdowały się te 3 parcele. Uwzględniono więc możliwość wydobycia z nich węgla. Spośród 3 mln ton węgla przeklasyfikowanych do strat w powyższych parcelach, prawie 1,3 mln ton stanowiły zasoby operatywne. Ich wartość w cenach z 2007 r. wynosiła 245,5 mln zł a w cenach z 2009 r. – 372 mln zł. Grubość pokładu tych 3 parcel wynosiła odpowiednio: 1,25 m; 2,5 m oraz 3,25 m. Posiadały one korzystną, niską zawartość siarki (odpowiednio 1%; 0,3% oraz 0,6%), przy dopuszczalnym poziomie 2%. Wysoka była wartość opałowa węgla około 30 MJ/kg), podczas gdy wartość minimalna wynosiła 15 MJ/kg.

NIK nie podziela poglądu Ministra Środowiska, że utrzymywanie tych parcel w bazie zasobowej kopalni jako zasobów nieprzemysłowych, sztucznie zawyżałoby wielkość tych zasobów oraz uniemożliwiało eksploatację niżej położonego pokładu 510. Decyzja Ministra, była niecelowa i niegospodarna, gdyż faktycznie przyzwalała nawet na fizyczne zniszczenie tych zasobów wskutek eksploatacji niżej położonego pokładu bez podsadzki hydraulicznej (wskaźnik podbierania M wynosi od 1,9 do 4,2)[92]. Naruszała też przepisy art. 125 i 126 *Poś*, nakazujące ochronę wszystkich zasobów. Niekonsekwentne były uzasadnienia zgód Ministra.

[91] W 2006 r. 84,7% wydobytego węgla z polskich kopalń pochodziło z pokładów objętych zagrożeniem metanowym, a w 2004 r. – ponad 41% wydobycia pozyskano z pokładów zagrożonych tąpaniami. Zob. E. J. Sobczyk *Uciążliwość geologiczno – górniczych warunków*... str. 21 i 33.

[92] Zgodnie z punktem 4.1.9.4. załącznika nr 5 do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r.*, gdy wskaźnik podbierania M jest mniejszy od 5, eksploatacja pokładu niżej położonego powinna być prowadzona z podsadzką hydrauliczną.

Przeklasyfikowanie zasobów z nieprzemysłowych do przemysłowych argumentowano możliwością ich ekonomicznego wydobycia. Zgodę na ich zaliczenie do strat, pomimo iż od podjęcia pierwszej decyzji nie wystąpiły żadne nowe, znaczące okoliczności, uzasadniono nieopłacalnością eksploatacji tych zasobów (zmienną miąższością pokładu, nieregularnym kształtem parcel, peryferyjnym ich położeniem w sąsiedztwie starych zrobów, zaburzeniami tektonicznymi). Dyrektor kopalni stwierdził, że przed odstąpieniem od eksploatacji powyższych parcel nie dokonano analizy opłacalności ich eksploatacji, a ponadto pokład 501 był słabo rozpoznany pod względem zaburzeń sedymentacyjnych.

Ministra Środowiska, stwierdził, że przekwalifikowanie zasobów nieprzemysłowych do strat nie powoduje fizycznego ich ubytku, lecz jedynie zmianę informacji na temat stopnia ich rozpoznania oraz możliwości zagospodarowania oraz, że ich eksploatacja będzie możliwa po wcześniejszym ponownym zaliczeniu do zasobów przemysłowych. W ocenie NIK, pogląd ten tylko formalnie i częściowo jest prawdziwy. Zasoby po przeklasyfikowaniu faktycznie nadal pozostają w złożu, ale nie zawsze będzie możliwa ich eksploatacja. Może ją uniemożliwić np. objęcie ich niszczącą podbudową, odcięcie dostępu, zbyt wysokie koszty osobnego udostępnienia w przypadku peryferyjnego położenia, zagrożenia związane z osłabieniem górotworu wskutek wcześniejszej eksploatacji itp.

3.2.15. SAMODZIELNE DOKONYWANIE PRZEKLASYFIKOWAŃ ZASOBÓW PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW

Wielkość i przyczyny samodzielnego przeklasyfikowywania zasobów przez przedsiębiorców

Przedsiębiorcy górniczy samodzielnie dokonywali przeklasyfikowań zasobów, gdy zmiany nie przekraczały 50% rocznego wydobycia w okresie sprawozdawczym. W latach 2007–2008, w 70 przypadkach przeklasyfikowano łącznie ponad 24,3 mln ton zasobów. Uzasadnienia były generalnie tożsame z tymi, których dokonywano za zgodą Ministra. Z powodu niszczącej podbudowy w okresie objętym kontrolą przedsiębiorcy przeklasyfikowali 736,8 tys. ton zasobów nieprzemysłowych do strat[93]. Nie dokonywano oceny efektywności ekonomicznej tych zmian, mimo iż ich celem zasadniczo było osiągnięcie opłacalności wydobycia.

> W KWK „Pniówek" w okresie objętym kontrolą samodzielnie przeklasyfikowano 2 482 tys. ton zasobów. W 2007 r. przeklasyfikowano 353 tys. ton zasobów przemysłowych (9,7 % rocznego wydobycia) do nieprzemysłowych z powodu małej powierzchni parcel, uniemożliwiającej opłacalną eksploatację systemem ścianowym.

[93] Dotyczy to złóż „Chwałowice" i „Bielszowice", eksploatowanych przez KW SA.

W latach 2007 – 2009 (11 miesięcy) kopalnie wchodzące w skład Kompanii Węglowej SA przeklasyfikowały łącznie 15 089 tys. ton zasobów, w tym 5 061 tys. ton z przemysłowych do nieprzemysłowych, 2 737 tys. ton z nieprzemysłowych do strat oraz 5 154 tys. ton zasobów z nieprzemysłowych do przemysłowych. KWK „Bobrek – Centrum" w złożu „Centrum" w 2007 r. przeklasyfikowała 394 tys. ton zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych z powodu ich odcięcia od głównych dróg transportowo – wentylacyjnych w wyniku prowadzonej eksploatacji. Stanowiło to 49,1 % wydobycia ze złoża „Centrum" w 2007 r.

Nielegalne samodzielne przeklasyfikowywanie zasobów

W 9 przypadkach - niezgodnie z art. 72 ust. 4 *Pgg* - przeklasyfikowano ponad 2 mln ton zasobów (głównie do nieprzemysłowych i strat) bez wymaganej zgody Ministra Środowiska. Następowało to w sytuacji, gdy wcześniej, w tym samym roku przedsiębiorcy uzyskali zgodę na inne przeklasyfikowania, przekraczające 50% rocznego wydobycia z danego złoża. Dyrektor właściwego departamentu Ministerstwa uznała te działania za uzasadnione stwierdzając, że wydawanie decyzji przez Ministra Środowiska w każdym pojedynczym przypadku byłoby *działaniem nieracjonalnym, biurokratycznym i utrudniającym prowadzenie właściwej gospodarki złożem*. W ocenie NIK, kontynuowanie tej praktyki jest niedopuszczalne bez uprzedniej zmiany obowiązujących przepisów, oznaczałoby bowiem podważenie sensu ustanawiania zasad gospodarki złożami.

Minister Środowiska nie oceniał prawidłowości opracowania operatów ewidencyjnych, nie dysponował więc danymi o wielkości i rodzajach przekwalifikowań zasobów dokonanych samodzielnie przez przedsiębiorców górniczych. Minister przyznał, że nie posiada w związku z tym informacji o wielkości zasobów zniszczonych lub uszkodzonych wskutek podbierania pokładów wyżej położonych. W ocenie NIK, jest to kolejna przesłanka wskazująca na niedostateczny nadzór Ministra nad gospodarką złożami.

3.2.16. Dokonywanie przez Ministra Środowiska przeklasyfikowań zasobów w zlikwidowanych kopalniach

Niecelowe przeklasyfikowywanie zasobów w zlikwidowanych kopalniach

Niecelowe i bez podstawy prawnej było przeklasyfikowywanie przez Ministra Środowiska do zasobów pozabilansowych[94] zasobów bilansowych zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń oraz wykreślenie z ewidencji zasobów pozabilansowych tych kopalń. Decyzje takie podejmowano do 2005 r.

Kryteria bilansowości złóż (kryteria klasyfikowania zasobów geologicznych do bilansowych i pozabilansowych), określone są w przywołanym już *rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin* Doty-

[94] Od tej zasady zastosowano wyjątki w odniesieniu do kilku zlikwidowanych kopalń.

czą one złóż znajdujących się we wszystkich kopalniach, zarówno czynnych jak i zlikwidowanych, rentownych oraz deficytowych. Przepisy te nie przewidują zróżnicowanych kryteriów bilansowości dla wyszczególnionych złóż. Nierentowność przedsiębiorców górniczych nie jest bowiem tożsama z *nierentownością zasobów bilansowych*, czyli z ich dyskwalifikacją. Tak jak np. nierentowności gospodarstwa rolniczego nie należy mylić z nierentownością użytkowanych gruntów i nie należy ich dyskwalifikować poprzez zaliczenie do ostatniej klasy ziemi, jeśli wcześniej były kwalifikowane do dobrych. Te same złoża mogą być eksploatowane zarówno przez kopalnie rentowne, jak i nierentowne. Zatem likwidacja kopalń - w świetle powyższego *rozporządzenia* – nie uprawnia do mechanicznego przekwalifikowania ich zasobów bilansowych do pozabilansowych oraz usunięcia z ewidencji zasobów pozabilansowych. Praktyka taka jest też niecelowa, na co wskazują przypadki ponownego przeklasyfikowywania do bilansowych tych zasobów zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń, dla których opracowywane są dokumentacje geologiczne i pzz. NIK wskazuje, że np. Spółka „Siltech" od lat rentownie eksploatuje resztki zasobów znajdujących się w złożach zlikwidowanych kopalń.

Zdaniem Ministra Środowiska, w latach 1992 - 2004 zasoby bilansowe likwidowanych kopalń kwalifikowano jako zasoby pozabilansowe ze względu na trwający proces restrukturyzacji górnictwa. Zasoby pozabilansowe (o miąższości do 1 m), uznano za trwale nie nadające się do eksploatacji i wykreślono z ewidencji. Od 2005 r. przyjęto – ze względu na wyeliminowanie z rynku najbardziej nierentownych kopalń - że zasoby złóż, w których zaniechano wydobycia, mogą być kwalifikowane zgodnie z obowiązującymi kryteriami bilansowości.

NIK zwraca uwagę nie tylko na brak podstawy prawnej, ale i merytorycznego uzasadnienia dla niejednolitego podejścia do kwalifikacji i ewidencji zasobów przed i po 2005 r. Z punktu widzenia kwalifikacji zasobów nie ma znaczenia, czy na rynku funkcjonują nierentowne kopalnie. Minister Środowiska, usuwając z ewidencji zasoby pozabilansowe zlikwidowanych kopalń, postąpił niekonsekwentnie, ponieważ w czynnych kopalniach, zgodnie z przepisami, stosuje się kategorię „zasoby pozabilansowe".

Podstawową wadą kwestionowanego przez NIK działania jest bezpodstawne potraktowanie zróżnicowanych zasobów (przemysłowych, nieprzemysłowych i pozabilansowych) jako jednakowo nieprzydatnych do eksploatacji. Czynnikiem

ujednolicenia był fakt wcześniejszego użytkowania ich przez zlikwidowane, na ogół nierentowne kopalnie. Jednakże podmioty o innej organizacji i technologii wydobycia oraz o lepszej kondycji ekonomicznej, eksploatując te same zasoby mogłyby osiągać dodatnie wyniki finansowe. Zasoby takie są już częściowo eksploatowane i coraz więcej podmiotów wyraża nimi zainteresowanie[95].

Minister przyznał, że powyższe przekwalifikowania nie zostały objęte regulacjami prawnymi, lecz *wynikały z przyjętego podejścia, stosowanej praktyki oraz prowadzonej restrukturyzacji sektora*. Jego zdaniem, przeklasyfikowania i skreślenia są tylko działaniami administracyjnymi, ponieważ zasoby, jakkolwiek nazwane, nadal pozostają w złożu i w razie potrzeby można do nich wrócić.

Pogląd ten tylko częściowo jest trafny. Do zasobów pozostających w złożu - jak już wskazano - nie zawsze *w razie potrzeby* można wrócić. Ponadto przedsiębiorcy górniczy generalnie stoją na (kwestionowanym przez NIK) stanowisku, że prawny wymóg ochrony dotyczy tylko zasobów bilansowych, a w stosunku do pozabilansowych można stosować niszczącą podbudowę oraz odcinać im dostęp do wyrobisk transportowo – wentylacyjnych[96]. W praktyce zatem obecne zasoby pozabilansowe chronione są w minimalnym stopniu. Powierzchnia ziemi nad zasobami zlikwidowanych kopalń może w przyszłości zostać zabudowana w sposób uniemożliwiający ich eksploatację. Całkowicie bez ochrony pozostają natomiast faktyczne zasoby pozabilansowe znajdujące się w zlikwidowanych kopalniach, gdyż zostały usunięte z ewidencji, czyli w sensie prawnym w ogóle nie istnieją.

Zniekształcenie *Bilansów* przez przeklasyfikowywanie zasobów w zlikwidowanych kopalniach

Przeklasyfikowania zasobów zlikwidowanych kopalń również powodują ciągłe wypaczenie danych w kolejnych *Bilansach zasobów*, zmniejszając wiarygodność tych opracowań. Część wykazywanych tam zasobów pozabilansowych – z punktu widzenia obowiązujących przepisów - stanowi zasoby bilansowe. Wolumen zasobów bilansowych w tych publikacjach jest więc zaniżony, a wielkość zasobów pozabilansowych zawyżona. Na dodatek bezpodstawne skreślenie zasobów pozabilansowych z ewidencji zaniża wykazywaną w *Bilansach* ich łączną wysokość.

[95] Wskazuje na to przyjęcie bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska w okresie objętym kontrolą 5 dgzwk (dodatków) oraz 4 pzz, które obejmowały zasoby niektórych zlikwidowanych kopalń. Ww. opracowania były wykonane dla obecnych spółek węglowych i nowych podmiotów (np. „Karbonia PL" Sp. z o.o.).

[96] Zarządy Kompanii Węglowej SA i Południowego Koncernu Węglowego SA uznały, że nie ma obowiązku ochrony zasobów pozabilansowych. Na podobnym stanowisku stał Zarząd KHW SA.

Kolejnym czynnikiem obniżającym wiarygodność *Bilansów zasobów* jest nieuzasadnione pod względem metodologicznym zróżnicowane podejście do ewidencji zasobów pozostawionych w zlikwidowanych kopalniach. Cezurą jest 2005 r. W latach 1992 - 2004 zasoby bilansowe tych kopalń przenoszono ewidencyjnie do zasobów pozabilansowych. Poczynając od 2005 r., zasoby złóż, w których zaniechano wydobycia, o ile spełniały kryteria bilansowości, nadal kwalifikowano do zasobów bilansowych. Ten drugi sposób jest zgodny z obowiązującymi przepisami oraz poprawny merytorycznie. Celowym – zdaniem NIK - byłoby objęcie nim wszystkich zasobów kopalń zlikwidowanych przed 2005 r. Niezbędne byłoby ponowne przeklasyfikowanie ich zasobów pozabilansowych do bilansowych oraz ponowne ujęcie w ewidencji ich faktycznych zasobów pozabilansowych (z uwzględnieniem aktualnych kryteriów bilansowości).

3.2.17. NIEPRAWIDŁOWOŚCI W OPRACOWYWANIU OPERATÓW EWIDENCYJNYCH ZASOBÓW ZŁÓŻ

Praktycznie we wszystkich 70 operatach ewidencyjnych zasobów, opracowanych przez przedsiębiorców górniczych w okresie objętym kontrolą, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia.

Niewykazanie w operatach znacznej wielkości zasobów

Opracowane przez 2 kopalnie operaty obejmowały tylko zasoby zalegające w ich obszarze górniczym, a nie w całym złożu, dla którego sporządzono dokumentację geologiczną (dodatki). Stanowiło to naruszenie art. 72 ust. 1 *Pgg*, zgodnie z którym przedsiębiorca jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji zasobów złoża, a nie obszaru górniczego. W jednej z tych kopalni spowodowało to znaczne zmniejszenie stanu zasobów wykazywanego w operatach ewidencyjnych. I tak:

> W dwóch operatach ewidencyjnych złoża „Śląsk" (za 2007 r. i 2008 r.), eksploatowanego przez KWK „Wujek", znajdującą się w strukturach KHW SA, nie uwzględniono 20,4 mln ton zasobów bilansowych i 0,7 mln ton zasobów pozabilansowych Znajdowały się one wprawdzie na terenie obszaru górniczego KWK „Halemba-Wirek", należącej do KW SA, ale w granicach złoża „Śląsk" i były ujęte w jego dokumentacji geologicznej. KHW SA nie poinformował Kompanii o nieujęciu tych zasobów w operatach ewidencyjnych złoża „Śląsk" i sprawozdaniach statystycznych (OŚ – 21 i OŚ – 22) dotyczących tego złoża. W latach 2007 – 2008 zasoby te nie były więc wykazywane w operatach ewidencyjnych i sprawozdaniach statystycznych sporządzanych przez te kopalnie. Przyczyną było sporządzenie operatów na podstawie dodatku nr 4 do pzz „Śląsk", który opracowano tylko dla obszaru górniczego KWK „Wujek". OUG w Katowicach stał na stanowisku, że operaty ewidencyjne powinny obejmować tylko obszar górniczy, podobnie jak pzz i koncesja. W związku z tym OUG negatywnie ocenił początkową wersję dodatku nr 4 do pzz „Śląsk", gdyż wykraczał on poza granice obszaru górniczego tej kopalni. Skutkiem nieprawidłowości w operatach było opracowanie przez KWK „Wujek" błędnych sprawozdań, dotyczących złoża „Śląsk", znacznie zaniżających zasoby bilansowe i pozabi-

lansowe KHW SA (odpowiednio o 20,4 mln ton i 0,7 mln ton). Zostały one przyjęte przez Państwowy Instytut Geologiczny, a następnie uwzględnione w sporządzonych *Bilansach* wg stanu na koniec 2007 r. i 2008 r.

Minister Środowiska poinformowany przez NIK o tej sytuacji, zobowiązał KHW SA do uwzględnienia pominiętych zasobów w operacie ewidencyjnym za 2009 r. Minister wyjaśnił, że analizuje operaty ewidencyjne jedynie pod kątem weryfikacji opłat eksploatacyjnych, nie bada natomiast wielkości i zmian zasobów złoża i nie zajmuje stanowiska w tych kwestiach. W tym przypadku PIG nie wykonał nałożonego – w art. 102a ust. 1 pkt 3 *Pgg* w związku z art. 102a ust. 2 - obowiązku[97] właściwego przygotowania materiałów do bilansu zasobów kopalin i obsługi rejestru tych zasobów. PIG nie dokonał bowiem weryfikacji otrzymanych sprawozdań (OŚ – 21 i OŚ – 22) z KWK „Wujek" i nie zauważył, że zawarte w nich zasoby nie dotyczą całego złoża, lecz jedynie obszaru górniczego objętego koncesją. Pomyłkę tę PIG uzasadniał sposobem przedstawienia danych w sprawozdaniu OŚ – 22, a mianowicie rozbiciem zasobów na poszczególne typy węgli i kategorie rozpoznania.

Brak precyzji i spójności pomiędzy przepisami

Uwzględnianie w operatach ewidencyjnych i sprawozdaniach OŚ – 21 i OŚ – 22 jedynie obszarów górniczych, a nie złóż jest uzasadnione merytorycznie, lecz wymaga uprzedniej zmiany przepisów. Są bowiem złoża, w skład których wchodzi kilka obszarów górniczych użytkowanych przez różne kopalnie, jak to miało miejsce w przypadku złoża „Śląsk". WUG wyróżnił w nim 4 obszary górnicze, z których 3 należały do dwóch różnych spółek, a na czwarty wygasła koncesja. Niecelowe i nieracjonalne jest opracowywanie przez użytkownika jednego z obszarów górniczych operatów i sprawozdań statystycznych dla całego złoża, w tym dla obszarów górniczych użytkowanych przez inne kopalnie. Wymaga to żądania od nich niezbędnych informacji o dokonanych zmianach w zasobach.

Brak spójności odnośnych przepisów polega na tym, że art. 72 ust. 1 *Pgg* zobowiązuje przedsiębiorcę m.in. do prowadzenia ewidencji zasobów złoża, art. 25 ust.1 i 2 *Pgg* wymaga wyznaczenia granic obszaru górniczego, a art. 51 ust. 2 *Pgg* stanowi, że obszar górniczy może obejmować część złoża. Przepis § 1 ust. 1 *rozporządzenia o pzz* wskazuje, że projekt zagospodarowania złoża sporządza się dla obszaru górniczego. W świetle powyższego niespójny z innymi przepisami jest także art. 72 ust. 4 *Pgg*, który stanowi, że przedsiębiorca dokonuje prze-

[97] Zgodnie art. 102a ust. 2 *Pgg* PIG wykonuje zadania państwowej służby geologicznej.

klasyfikowania zasobów po uzyskaniu zgody właściwego organu koncesyjnego, jeżeli zmiany w ich wysokości w okresie sprawozdawczym przekraczają 50% wielkości rocznego wydobycia ze złoża. Eksploatacja zasobów, czyli ruch zakładu górniczego odbywa się na podstawie planu ruchu, który jest sporządzany na bazie projektu zagospodarowania złoża i warunków określonych w koncesji, które dotyczą obszaru górniczego, a nie złoża (art. 63 oraz art. 64 ust. 1 *Pgg*). Z tego powodu nie jest jasne, czy 50% wielkości rocznego wydobycia ze złoża rzeczywiście dotyczy złoża, czy raczej obszaru górniczego. Problem staje się jeszcze bardziej skomplikowany, gdy złoże składa się z kilku obszarów górniczych zagospodarowanych przez różnych użytkowników. Przedsiębiorca mając prawo do eksploatacji kopaliny w granicach obszaru górniczego powinien zatem, zgodnie z logiką, prowadzić ewidencję zasobów wyłącznie w obrębie obszaru górniczego, a nie całego złoża.

Przeklasyfikowania niezgodne z prawem

W 5 (spośród 70) zbadanych operatów przedsiębiorcy dokonali przeklasyfikowań zabronionych przepisem art. 72 ust. 2 pkt 4 *Pgg*, w tym głównie bezpośrednio zasobów pozabilansowych do przemysłowych, zamiast najpierw do bilansowych. Usprawiedliwiano je twierdząc, że przekwalifikowanie to stanowi tylko używany w branży skrót, gdyż zasoby przed zaliczeniem do przemysłowych są uprzednio kwalifikowane do bilansowych. NIK nie podziela tej opinii. W niektórych operatach zamieszczano bowiem tabele z wyszczególnioną pozycją *przeklasyfikowanie zasobów pozabilansowych grupy A (lub B) do zasobów przemysłowych.*

W 3 operatach nie uzasadniono 5 przeklasyfikowań zasobów. Stanowiło to naruszenie § 1 pkt 1 ppkt 1 lit. b *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin*[98]. W 9 operatach były błędy rachunkowe dotyczące zmian w wielkości zasobów.

Dowolność w uwzględnianiu zmian w zasobach z tytułu przyjmowania nowych dgzwk i pzz

Kopalnie niejednolicie uwzględniały w operatach ewidencyjnych zmiany w stanach zasobów wykazywane w nowych dgzwk (dodatkach) lub pzz (dodatkach). Operat jest poprawny wtedy, gdy stanem początkowym za dany rok jest stan końcowy z roku poprzedniego. Zachowana jest wtedy logiczna i chronologiczna ciągłość pomiędzy kolejnymi operatami, a wykazywane zmiany są przejrzyste. Zbadano 8 operatów (opracowanych dla 7 złóż), w których w okresie obję-

[98] Dz. U. Nr 116, poz. 979.

tym kontrolą zostały uwzględnione przyjęte przez Ministra dgzwk (dodatki) lub pzz (dodatki)[99]. W 4 z tych operatów zmiany wykazano w pozycji *inne przyczyny zmian*, a w jednym w pozycji *przeklasyfikowania*, na takiej samej zasadzie, jak zmiany z tytułu dokładniejszego rozpoznania lub zmiany granic złoża. Dzięki temu stan początkowy operatów był równy ich stanowi końcowemu z roku poprzedniego.

Jednakże zamieszczenie w operatach - w rubrykach dotyczących przyrostów i ubytków zasobów – dodatkowej pozycji *inne przyczyny zmian* było niezgodne z przepisami. Ani art. 72 ust. 2 *Pgg*, ani § 1 ust. 1 pkt. 1 lit. a) *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin* nie przewidują takiej pozycji.

> W kopalniach (oddziałach) Kompanii Węglowej SA obowiązywała *Instrukcja w sprawie zasad sporządzania Operatu Ewidencyjnego Zasobów*, w której nakazywano - niezgodnie z przepisami – wprowadzenie do operatów pozycji *„inne przyczyny"*. Pozycję *„inne przyczyny"* zamieszczono także w ujętych w *Instrukcji* wzorach tabel: *Stan i ruch zasobów w złożu* oraz *Stan i ruch zasobów w pokładzie*. W KWK „Ziemowit" i innych kopalniach Kompanii Węglowej w powyższej pozycji – zgodnie z *Instrukcją* - korygowano głównie błędy zawarte w dokumentacjach geologicznych, zwłaszcza wymagające ponownego przeliczania powierzchni parcel. Część kopalń zamieszczała w niej także ubytki zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych spowodowane przyjęciem dodatków do pzz (zaliczano do nich tylko część zasobów bilansowych zaplanowaną do zagospodarowania w okresie objętym koncesją). Zarząd Kompanii Węglowej stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest w operatach ewidencyjnych pozycji, w której można byłoby zamieścić zmiany (ubytki) zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych w związku ze sporządzaniem dodatków do pzz.

W 3 dalszych operatach zmiany w zasobach zostały uwzględnione w stanie początkowym, przez co był on różny od stanu końcowego z roku poprzedniego. Występowała wówczas niezgodność pomiędzy danymi zawartymi w operatach a sprawozdaniami OŚ – 22. I tak, np.:

> W operacie ewidencyjnym złoża „Pniówek" za 2007 r., opracowanym przez KWK „Pniówek", jako stan początkowy zamiast stanu końcowego za 2006 r. przyjęto stan zasobów zawarty w dodatku nr 2 do pzz „Pniówek". Zasoby w tym dodatku ustalono według stanu na koniec 2006 r., a został on przyjęty przez Ministra Środowiska w dniu 4 września 2007 r., a więc już po opracowaniu operatu złoża „Pniówek" za 2006 r. W ten sposób stan początkowy operatu za 2007 r. nie był zgodny ze stanem końcowym operatu za 2006 r. oraz z danymi zawartymi w sprawozdaniu OŚ – 22 za 2007 r., dotyczącymi stanu na koniec 2006 r.

[99] Minister przyjął te dokumenty już po opracowaniu operatów za rok, którego dotyczył stan zasobów ustalonych w tych dokumentach. Zgodnie z art. 72 ust. 5 *Pgg* operaty są opracowane przez przedsiębiorców górniczych do 31 marca następnego roku po okresie sprawozdawczym.

Należy podkreślić, że dodatkową pozycję *inne przyczyny zmian* wprowadzono w przeważającej większości operatów. Uwzględniano w niej m.in. – oprócz przedstawionych już zmian w stanie zasobów, spowodowanych nowymi dgzwk i pzz - korektę dostrzeżonych błędów w dokumentacji geologicznej, zmianę granic parcel, wydobycie z chodników. W ocenie NIK, celowe byłoby takie zmodyfikowanie obowiązujących w tym zakresie przepisów, aby możliwe było umieszczanie w operatach także innych (niż dotychczas określonych przepisami) przyczyn zmian w zasobach.

W dwóch kopalniach stwierdzono przypadki niewykonania obowiązku[100]. corocznego przekazywania do PIG sprawozdania statystycznego OŚ – 21. I tak:

> Spółka LW „Bogdanka" nie przekazała do PIG sprawozdania OŚ – 21 za 2007 r. oraz za 2008 r. Sprawozdanie za 2006 r. przekazała natomiast do PIG dopiero w dniu 24 marca 2009 r. Prezes Zarządu Spółki uznał - wbrew przepisom - że OŚ-21 wykonuje się tylko w przypadku przyjęcia przez Ministra Środowiska nowej dgzwk i nowego pzz. Stanowisko to reprezentował także PIG.
>
> Kopalnia „Wujek" sporządziła i przekazała do PIG w marcu 2008 r. sprawozdanie OŚ – 21 za 2005 r. dla złoża „Śląsk", czyli z dwuletnim opóźnieniem. Nie opracowano natomiast takich sprawozdań za 2006 r. i 2007 r.

Niedopracowane dokumenty ewidencyjne

Operaty ewidencyjne nie były sporządzone według jednolitego wzoru. Ich części tabelaryczne miały zróżnicowany układ graficzny i tematyczny. Niejednolita była także forma części tekstowej, w której przedstawiano zmiany wielkości zasobów złoża oraz ich stan na dzień 31 grudnia danego roku. W większości operatów stosowano podział zasobów pozabilansowych na grupę A i B, który nie ma podstawy prawnej.

Konieczność zatwierdzania operatów ewidencyjnych

PIG mógłby dokonywać szczegółowej weryfikacji sprawozdań, gdyby obligatoryjnie otrzymywał operaty ewidencyjne. Obecnie ich nie otrzymuje. W sytuacji, gdy podstawową rolę przy opracowywaniu przez PIG *Bilansu zasobów* odgrywają sprawozdania OŚ – 22, a dane w nich zawarte pochodzą z operatów, to właściwym podmiotem do systematycznej analizy (weryfikacji) operatów, a nawet ich zatwierdzania[101] byłby PIG. Wymagałoby to jednak wyposażenia tej instytucji w odpowiednie uprawnienia ustawowe. Rozwiązanie takie umożliwiłoby

[100] Obowiązek taki nakładają przepisy art. 30 pkt 3 i art. 31 *ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej* (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.).

[101] Obecnie zatwierdzania operatów ewidencyjnych nie dokonuje żaden organ państwowy, pomimo iż są one podstawowymi dokumentami z zakresu ewidencji zasobów.

prawidłową realizację zadania określonego w art. 102a ust. 1 pkt. 3 *Pgg*[102]. Byłaby to zmiana celowa także dlatego, że *Bilans zasobów* jest opracowywany przez PIG na zlecenie MŚ, co oznacza, że to Instytut faktycznie wykonuje bilansowanie zasobów węgla kamiennego i jest za to odpowiedzialny przed Ministrem (zadanie to należy do Ministra Środowiska, zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 *Pgg*). Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być ustawowe powierzenie obowiązku zatwierdzania operatów ewidencyjnych Okręgowym Urzędom Górniczym, ze względu na kompetencje i znajomość kopalń.

Niezgodne z przepisami opracowywanie operatów ewidencyjnych nie spotkało się z żadną reakcją ze strony Ministra Środowiska, pomimo iż był on, jako właściwy organ administracji geologicznej, zobowiązany do tego przepisami art. 102 ust 1 pkt 1 i 2 *Pgg* (do zakresu działania Ministra należy podejmowanie decyzji niezbędnych do przestrzegania i stosowania *Pgg* oraz sprawowanie nadzoru i kontroli w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji). Uprawnienia kontrolne Ministra wynikają także z przepisów art. 57 ust. 1 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*[103](organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej m.in. w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją).

Jedynym podmiotem otrzymującym operat ewidencyjny (na podstawie art. 72 ust. 5a *Pgg*) jest Minister Środowiska, który analizował je jedynie pod kątem weryfikacji opłat eksploatacyjnych - twierdząc, iż jest to zgodne z intencją ustawodawcy. Nadzór nad sporządzaniem operatów, zdaniem Ministra, pozostaje w kompetencji organów nadzoru górniczego, które dokonują ich analizy u przedsiębiorców, w ramach nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych.

Kontrolowanie przez OUG operatów ewidencyjnych

Kontrole te wykazały w 5 zakładach górniczych nieprawidłowości w opracowanych 9 operatach za lata 2006 – 2008. Były to głównie błędnie wyliczone wielkości (np. strat w zasobach lub powierzchni parcel), brak lub niedokładne uwzględnienie wyników lepszego rozpoznania złóż. W dwóch operatach nie uwzględniono wielkości zasobów określonych w dodatku do dokumentacji geologicznej oraz dodatku do pzz, co było niezgodne z art. 72 ust. 1 *Pgg*. Stanowi on,

[102] Stanowi on, że do zadań państwowej służby geologicznej należy przygotowywanie materiałów do bilansu zasobów kopalin i obsługa rejestru tych zasobów.
[103] Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

że przedsiębiorca jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji zasobów na podstawie dokumentacji geologicznej i projektu zagospodarowania złoża. I tak:

> OUG w Katowicach podczas kontroli operatu ewidencyjnego za 2008 r. w KWK „Piast" stwierdził, że nie uwzględniono w tabelach zmian w zasobach, związanych z przyjęciem bez zastrzeżeń dodatku nr 1 do dgzwk. Dyrektor OUG polecił kopalni zweryfikowanie tych tabel, co wykonano.
>
> OUG w Lublinie skontrolował wykonanie przez LW „Bogdanka" operatów ewidencyjnych za 2007 r. i 2008 r. Ujawniono w nich błędy liczbowe, które zostały skorygowane przez kopalnię. Na podstawie tych operatów opracowano sprawozdania OŚ – 22, również obarczone błędami, które przekazano do PIG. Nie przekazano jednak sprawozdań poprawionych, co skutkowało zniekształceniem danych zawartych w *Bilansie*.

Konieczność weryfikacji przez OUG wniosków do Ministra Środowiska o przeklasyfikowanie zasobów

OUG nie weryfikowały w kopalniach wiarygodności i rzetelności danych prezentowanych we wnioskach przedsiębiorców do Ministra o przekwalifikowanie zasobów oraz zasadności zawartej w nich argumentacji. Urzędy te uznawały, że organ koncesyjny samodzielnie prowadzi postępowanie w tym zakresie. Przedmiotem kontroli OUG były natomiast samodzielne przekwalifikowywania zasobów przez kopalnie.

Powyższy, wynikający z praktyki, podział kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli nad prowadzeniem ewidencji zasobów pomiędzy organami nadzoru górniczego (art. 71 i 109 ust. 1 pkt 3 *Pgg*) oraz organami administracji geologicznej (art. 72 ust. 4 i 5a oraz art. 102 ust. 1 pkt 1,2 i 4 *Pgg*) w ocenie NIK nie jest właściwy. Powoduje on, że największe przeklasyfikowania zasobów (dokonywane za zgodą Ministra Środowiska) nie są analizowane w kopalniach przez najbardziej kompetentne w tym zakresie podmioty, to jest OUG. Zdaniem NIK, wprawdzie art. 109 ust. 1 pkt 3 *Pgg* daje OUG prawo do dokonywania kontroli wszystkich przeklasyfikowań zasobów, lecz ze względu na ich następczy charakter celowe byłoby – poprzez stosowną nowelizacji *Pgg* – zobowiązanie OUG do opiniowania wniosków o przekwalifikowanie zasobów, składanych przez kopalnie Ministrowi Środowiska.

Minister nie wnioskował do WUG o weryfikację w podmiotach górniczych rzetelności danych i uzasadnień zamieszczanych we wnioskach o wyrażenie zgody na przeklasyfikowanie zasobów, stosownie do art. 102 ust. 1 pkt 2 *Pgg* oraz art. 107 ust. 1a *Pgg*. Minister nie dostrzegał takiej potrzeby, pomimo nieprzeprowadzania w latach 2007 – 2009 (wrzesień) żadnych kontroli w kopalniach w ramach nadzoru i kontroli nad korzystaniem przez przedsiębiorców z uprawnień wynikających z koncesji. Według Ministra nie było przesłanek do takich działań,

ponieważ na podstawie przekazywanych przez kopalnie dokumentów nie stwierdzano nieprawidłowości.

3.2.18. Podział zasobów pozabilansowych na grupę A i B

Nieaktualna podstawa prawna dla klasyfikacji zasobów pozabilansowych na grupę A i B

W dokumentach górniczych, w tym akceptowanych przez Ministra Środowiska powszechnie stosowany był bezpodstawny podział zasobów pozabilansowych węgla kamiennego na grupę A i B. W § 1 ust. 2 obowiązującego w okresie objętym kontrolą *rozporządzenia o pzz* wymieniono wprawdzie zasoby pozabilansowe, ale bez ich podziału na grupę A i B. Również bez podstawy prawnej Minister kwalifikował do zasobów pozabilansowych grupy A zasoby pozabilansowe, których miąższość wynosiła od 0,60 m do 0,99 m. Do grupy B zaliczano natomiast zasoby o miąższości wynoszącej 1,0 – 1,2 m. Z załącznika do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin*[104] jednoznacznie wynika, że minimalna miąższość zasobów bilansowych wynosi 1 m (a nie 1,2 m), a zasobów pozabilansowych 0,60 m. Wynika więc z tego, że pokłady o miąższości od 1 m do 1,2 m jednocześnie należą do zasobów bilansowych oraz pozabilansowych, co jest nielogiczne i sprzeczne z przepisami ww. rozporządzenia. Rzeczywiste zasoby pozabilansowe zalegają w pokładach o grubości od 0,60 m do 0,99 m, czyli są nimi tylko zasoby pozabilansowe tzw. grupy A. Tak więc Minister Środowiska najpierw ustalał obiektywne kryteria bilansowości (zakwalifikowania zasobów geologicznych do bilansowych i pozabilansowych), a następnie przedsiębiorcy modyfikowali je dowolnie, biorąc pod uwagę tylko własne bieżące interesy. Praktyka bezzasadnego wyróżniania tzw. grupy B w zasobach pozabilansowych była i jest nadal przyczyną zafałszowania wielkości zasobów zamieszczanych w *Bilansach zasobów* (zaniżania wysokości zasobów bilansowych i zawyżania pozabilansowych).

Tłumacząc tę sytuację, Minister Środowiska stwierdził, że podstawa prawna powyższego podziału zasobów pozabilansowych wynikała z *przepisów odnośnie klasyfikacji zasobów wprowadzonych jeszcze przez Ministra Górnictwa i Energetyki w 1971 r.*[105]

[104] Dz. U. Nr 116, poz. 978 ze zm.

[105] *Zarządzenie nr 18 Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 2 kwietnia 1971 r. w sprawie wprowadzenia kryteriów bilansowości dla złóż węgla kamiennego*. Obecnie nie obowiązuje.

Stwierdził, że klasyfikacja zasobów pozabilansowych na dwie grupy nie jest stosowana od 2000 r. Funkcjonuje ona jeszcze w starszych dokumentacjach i w konsekwencji w operatach ewidencyjnych zasobów. Jest jednak systematycznie usuwana przy kolejnych aktualizacjach dokumentacji geologicznych. Obecnie – zdaniem Ministra – w dgzwk nie kwalifikuje się zasobów do grup A i B.

Powyższą klasyfikację stosuje się jednak nadal i to na znacznie większą skalę, niż wynika to z wyjaśnień Ministra. W latach 2007 – 2009 (III kwartał) w 7 dodatkach do dgzwk, przyjętych przez Ministra, został uwzględniony podział zasobów pozabilansowych na powyższe grupy. Klasyfikację tę nadal stosowano w poszczególnych wydaniach *Bilansu zasobów* oraz w corocznych sprawozdaniach statystycznych OŚ – 21 i OŚ – 22, a także w większości operatów ewidencyjnych.

3.2.19. ZATWIERDZANIE PRZEZ URZĘDY GÓRNICZE PLANÓW RUCHU ZAKŁADÓW GÓRNICZYCH

Organy nadzoru górniczego w drodze decyzji[106] zatwierdzają plany ruchu zakładów górniczych oraz ich zmiany (dodatki do planów ruchu). W okresie objętym kontrolą ww. organy wydały łącznie 22 decyzje zatwierdzające części szczegółowe planów ruchu zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny oraz 1518 dodatków, w tym 314 dotyczących gospodarki złożem.

Z poddanych badaniom kontrolnym 12 planów ruchu (ich części szczegółowych) obowiązujących w okresie objętym kontrolą wynika, że przed podjęciem decyzji o zatwierdzeniu były one analizowane przez wyspecjalizowanych pracowników okręgowych urzędów górniczych. OUG zgłosiły uwagi do wszystkich zbadanych planów ruchu. Zostały one uwzględnione.

Zastrzeżenia OUG do planów ruchu

Zastrzeżenia do 6 planów ruchu (z 12 zbadanych), dotyczące gospodarki złożem, odnosiły się m.in. do: braku bądź niewystarczającego uzasadnienia niskiego wykorzystania zasobów przemysłowych, potrzeby eksploatowania pokładu na całej jego grubości (braku podstaw do pozostawienia warstwy węgla w stropie lub spągu ściany wydobywczej), braku lub niewystarczającego uzasadnienia powstania strat eksploatacyjnych w ścianach wydobywczych, nieokreślenia kategorii zagrożeń naturalnych, podawania w różnych częściach planu ruchu (załącznikach) różnych danych dotyczących tych samych wielkości oraz braku uzasadnienia zaliczenia zasobów nieprzemysłowych do strat.

[106] Zgodnie z przepisami art. 64 ust. 4 i art. 65 ust. 2 *Pgg*.

Akceptowanie przez OUG w planach ruchu odcięcia zasobów nieprzemysłowych

Niezgodne z przepisami art. 125 i 126 *Poś oraz art. 64 ust. 2 pkt 4 Pgg* i niecelowe było zatwierdzenie przez urzędy górnicze w dwóch planach ruchu odcięcia zasobów nieprzemysłowych od wyrobisk transportowo-wentylacyjnych, a następnie zakwalifikowanie ich do strat. Odcięcia te, utrudniające lub wręcz uniemożliwiające ich obecną i przyszłą eksploatację, były już wcześniej przewidziane w dodatkach do pzz tych kopalń. Na fakt ten urzędy górnicze nie zwróciły jednak uwagi we wcześniejszych opiniach o tych dokumentach.

Skontrolowano 39 spośród zatwierdzonych dodatków do planów ruchu, dotyczących gospodarki złożem. Ich sporządzenie uzasadnione było zmianą naturalnych i technicznych warunków wydobywania węgla, stosownie do przepisów art. 65 ust. 1 *Pgg*. Zmiany te były związane głównie z dokonaniem lepszego rozpoznania złoża wskutek prowadzonych robót górniczych i – w zależności od charakteru stwierdzonych zmian - dotyczyły m.in. zmniejszenia zakresu eksploatacji ścian wskutek stwierdzenia występowania uskoków lub pogorszenia warunków stropowych (szybkie opadanie skał stropowych), albo przeciwnie - rozszerzenia eksploatacji z powodu rozpoznania większej miąższości pokładów lub rezygnacji z wykonania planowanych chodników.

Zatwierdzanie przez OUG planów ruchu z niskimi wskaźnikami wykorzystania zasobów przemysłowych

W planach ruchu zakładów górniczych i dodatkach do nich przedsiębiorcy często podawali wysokie straty złożowe, czyli niskie wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych. Dotyczyło to zarówno średnich wskaźników dla kopalń, jak i dla poszczególnych ich pokładów czy partii (rejonów) złóż. W 6 skontrolowanych kopalniach, w 10 planach ruchu wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych w okresie objętym tymi dokumentami ustalono na poziomie od 0,40 do 0,73[107], w tym w 7 przypadkach były niższe od 0,7, tj. zaplanowane straty były wyższe od 37%, a niższe od 150 % zasobów operatywnych (zaplanowanego wydobycia). Na jeszcze niższym poziomie planowano te wskaźniki dla poszczególnych pokładów lub partii złóż. Urzędy górnicze, zatwierdzając plany ruchu (dodatki), akceptowały zaprojektowany w nich niski poziom wskaźników, które w trakcie eksploatacji również kształtowały się na niskim poziomie. I tak, np.:

> W zatwierdzonym przez Dyrektora OUG w Katowicach planie ruchu KWK „Mysłowice – Wesoła" na lata 2007-2009 (dla ruchu „Mysłowice"), przeciętny wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych ustalono w wysokości 0,62. W partiach pokładów wybieranych na podsadzkę hydrauliczną zaprojek-

[107] W przypadku LW „Bogdanka" wskaźnik ten ustalono na wyjątkowo wysokim poziomie 0,99.

towano średni poziom tego wskaźnika na poziomie 0,74, a w eksploatowanych na zawał 0,56, czyli znacząco mniej. Ustalony w planie ruchu na lata 2010–2012 wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych w pokładzie 510 (0,44) był znacznie niższy od założonego w pzz (0,61). Spowodowane to było w znacznym stopniu zaprojektowaniem eksploatacji ścian 121 i 122 na wysokość do 4,5 m, przy zmiennej miąższości, wynoszącej od 2,6 m do 7,5 m. Ten sposób eksploatacji, zakładający pozostawienie w stropie ścian półki węglowej o grubości do 1 m, a w spągu do 1,5 m (razem aż do 2,5 m) skutkował powstaniem znaczących strat eksploatacyjnych. Założone w planie ruchu wysokie straty uzasadniano dotychczasowymi doświadczeniami kopalni w wydobyciu węgla z tego typu ścian. Uznano, ze pod względem ekonomicznym nieuzasadnione było eksploatowanie tego pokładu w dwu warstwach, gdyż spowodowałoby to wzrost kosztów (konieczność dwukrotnego wykonywania robót przygotowawczych i przezbrajania projektowanych ścian), a także wymagałoby pozostawienia półki węglowej w stropie. Dyrektor OUG w Katowicach nie zakwestionował powyższego sposobu eksploatacji.

W ocenie NIK, postępowanie KWK „Mysłowice – Wesoła" oraz OUG w Katowicach wskazują na nadanie większego znaczenia opłacalności wydobycia niż pełniejszemu wykorzystaniu zasobów. Możliwa bowiem była eksploatacja w dwu warstwach pokładu o grubości dochodzącej do 7,5 m, z ewentualnym zastosowaniem podsadki hydraulicznej. Spowodowałaby ona niższe straty eksploatacyjne, aczkolwiek byłaby kosztowniejsza. Przedstawiciel WUG wyjaśnił, że wielkość strat w zasobach złoża jest wynikiem zaprojektowanej przez przedsiębiorcę eksploatacji danego pokładu. Organy nadzoru górniczego w trakcie zatwierdzania planów ruchu (dodatków) sprawdzają zgodność zaprojektowanej w nich eksploatacji i strat w zasobach z ich zakresem przedstawionym w pzz (dodatkach). Kontroli podlega również wielkość strat z punktu widzenia jej wpływu na przyjęte w pzz (dodatkach) wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych. Przedstawiciel WUG stwierdził, że *w przypadku zgodności wskaźnika wykorzystania zasobów ze wskaźnikiem określonym w PZZ, niezależnie od wielkości zaprojektowanych strat, brak jest podstaw do odmówienia zatwierdzenia takiego planu ruchu przez organy nadzoru górniczego. Przepisy prawa nie określają dopuszczalnych wielkości strat (tzw. normatywów). Jedynym ograniczeniem prawnym w tym zakresie są wielkości wskaźników określone w PZZ (dodatku do PZZ).*

NIK podziela pogląd, że obowiązujące przepisy nie wyznaczają maksymalnych (dopuszczalnych) wielkości strat w zasobach. Urzędy górnicze mają jednak potencjalną możliwość wpływu na ich wysokość poprzez stosowne opiniowanie pzz (dodatków).

Efekty kontrolowania przez OUG działalności służb mierniczo-geologicznych

W okresie objętym kontrolą okręgowe urzędy górnicze przeprowadziły łącznie 317 kontroli działalności służb mierniczo-geologicznych, w tym 222 kon-

trole w zakresie gospodarki złożem. W wyniku kontroli wydano 39 decyzji, nakazując usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Do najczęstszych należały: błędne projektowanie zakresu wydobycia w projektach technicznych eksploatacji i ustalanie wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych niższych niż w pzz (dodatkach) bądź w planach ruchu oraz uzyskiwanie podczas eksploatacji pokładów (ich części) poziomu tych wskaźników niższego od ustalonego w tych dokumentach. Ponadto służby mierniczo-geologiczne błędnie obliczały w operatach ewidencyjnych zmiany zasobów, w tym zaniżały wielkość strat. Kopalnie pozostawiały też przypinkę (warstwę) węgla w eksploatowanych ścianach wydobywczych o grubościach większych od wymaganych w planach ruchu, przez co zwiększały wielkość strat złożowych. Stwierdzono tylko dwa przypadki niewykonania decyzji dyrektorów OUG dotyczących gospodarki złożem[108].

NIK pozytywnie ocenia fakt, że w decyzjach OUG, nakazujących usunięcie ww. nieprawidłowości, zwracano uwagę na potrzebę projektowania eksploatacji w sposób uwzględniający racjonalne gospodarowanie nieodnawialnymi zasobami przyrody. I tak, np.:

> W Kompanii Węglowej SA Oddział KWK „Sośnica – Makoszowy" w pokładach 401 oraz 405/1, dwa fragmenty złoża (o łącznych zasobach przemysłowych 396 tys. ton) zostały odcięte od głównych wyrobisk uskokami oraz dokonaną eksploatacją i zrobami wyeksploatowanych ścian. Dyrektor OUG w Gliwicach nakazał przedsiębiorcy przeprowadzenie analizy gospodarki złożem pod kątem prawidłowości planowania strat złożowych w obu pokładach.
>
> W Kompanii Węglowej SA Oddział KWK „Bielszowice" podczas eksploatacji pokładu 504 ścianą 010 pozostawiono w jej spągu warstwę węgla o grubości od 1 m do 2,15 m. Miąższość pokładu w rejonie ww. ściany wynosiła od 4 m do 5,4 m. Pomimo tak znacznej grubości pokładu, w dodatku nr 62 do planu ruchu ustalono wysokość wybierania pokładu na zaledwie 2,8 m z uwagi na potrzebę zmniejszenia oddziaływania wydobycia węgla na powierzchnię ziemi (deformowania jej). Pozostała w ten sposób w pokładzie półka węglowa została zakwalifikowana do strat w wysokości 224 tys. ton. Dyrektor OUG w Gliwicach nakazał dokonać – ze względu na lepsze rozpoznanie części pokładu 504 - analizy celowości zaliczenia do strat pozostawionej półki węglowej. Wskutek przeprowadzonej analizy kopalnia przeklasyfikowała część powyższych strat w wysokości 115 tys. ton do zasobów przemysłowych, uznając, że mogą one zostać wyeksploatowane w okresie likwidacji zakładu górniczego.

OUG w 6 kopalniach stwierdziły przypadki pozostawiania – w stropie lub w spągu eksploatowanych pokładów - półek węglowych (przypinek, łat) o grubości (najczęściej od 0,3 m do 2 m) przekraczającej nieraz znacznie ich

[108] W KWK „Wujek" Ruch „Wujek" oraz KWK „Murcki" zostały niewykonane decyzje dyrektorów OUG dotyczące zaktualizowania projektów technicznych eksploatacji partii pokładów oraz dokonania analizy gospodarki złożem w zakresie zgodności wskaźników wykorzystania zasobów z planem ruchu i projektem zagospodarowania złoża. Osoby odpowiedzialne za te nieprawidłowości zostały ukarane.

miąższość określoną w planach ruchu lub projektach technicznych eksploatacji. Pozostawianie łat węglowych było ważną przyczyną strat w zasobach przemysłowych. Było ono spowodowane głównie ochroną powierzchni w celu zachowania – określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – określonych kategorii oddziaływania wydobycia węgla na powierzchnię ziemi, zabezpieczeniem przed opadem małozwięzłych skał stropowych lub przed wypiętrzeniem się słabych spągów oraz eksploatacją ścian, w których występowały uskoki i znaczne zmiany grubości pokładów.

> OUG w Katowicach podczas kontroli stwierdził, że w KWK „Wieczorek" podczas eksploatacji ściany nr 183 w pokładzie 510 pozostawiono w stropie ściany półkę węglową (przypinkę) o miąższości od 0,35 m do 0,9 m. Plan ruchu i projekt techniczny eksploatacji określiły natomiast jej miąższość do 0,3 m. OUG decyzją nakazał przestrzegać powyższych ustaleń. Kopalnia wykonała ww. decyzję.

W ocenie NIK, sposobem zmniejszenia strat spowodowanych pozostawieniem pod ziemią półek węglowych jest stosowanie podsadzki (suchej lub hydraulicznej). Metoda ta, umożliwiając pełniejsze wykorzystanie zasobów (zbędne są wtedy przypinki węglowe) i ochronę powierzchni, zwiększa jednak koszty eksploatacji o ponad 15 % i dlatego rzadko jest stosowana przez kopalnie.

Formalne przestrzeganie przez OUG i kopalnie zaakceptowanych wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych

Nierzetelnością przedsiębiorców było wyłącznie formalne traktowanie ustalonych w pzz (dodatkach) wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych i zmienianie ich wysokość w trakcie eksploatacji. Dyrektorzy OUG wydawali decyzje nakazujące kopalniom uzyskanie zgodności faktycznie osiąganych wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych z ich wyższym poziomem określonym w pzz (dodatkach) i planach ruchu. W 4 przypadkach, w wyniku tych decyzji, przedsiębiorcy opracowali dodatki do pzz, w których ustalono wskaźniki na nowym, niższym od dotychczasowego poziomie, dostosowanym do uzyskiwanej wysokości. Do końca okresu objętego kontrolą 3 spośród tych 4 dodatków do pzz zostały przyjęte bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska. Samo przeklasyfikowanie zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych powoduje formalne (matematyczne) podwyższenie uzyskiwanych wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych i zbliżanie się w ten sposób do ich poziomu określonego w pzz (dodatkach) i planach ruchu. I tak, np.:

> KWK „Wujek" Ruch „Wujek" otrzymała od Dyrektora OUG w Katowicach, polecenie dokonania analizy gospodarki złożem we wszystkich eksploatowanych pokładach w zakresie zgodności wskaźników wykorzystania zasobów z planem ruchu i projektem zagospodarowania złoża. Dyrektor kopalni poinformował dyrektora OUG, że pomimo ewentualnego przeklasyfikowania

znacznej ilości zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych (również tych, które w planie ruchu zaliczono do strat w zasobach przemysłowych), w niektórych pokładach nie zostałyby osiągnięte wskaźniki wykorzystania zasobów ustalone w dodatku nr 3 do pzz. W związku z powyższym, po przeprowadzeniu konsultacji z Ministerstwem Środowiska, dyrektor kopalni postanowił wystąpić do Ministra Środowiska z wnioskiem o udzielenie zgody zarówno na przeklasyfikowanie zasobów przemysłowych do nieprzemysłowych, jak i obniżenie powyższych wskaźników w pokładach. Do końca października 2009 r. wykonano i przesłano do organu koncesyjnego dodatki do projektów zagospodarowania złoża, w których m.in. obniżono wskaźniki wykorzystania zasobów.

KWK „Mysłowice-Wesoła" wyliczyła, że powyższy wskaźnik dla eksploatowanego przez nią pokładu 510 ostatecznie wyniesie zaledwie 0,39, a nie 0,61, jak ustalono w dodatku nr 2 do pzz „Mysłowice". W związku z tym kopalnia opracowała kolejny dodatek w celu obniżenia tego wskaźnika.

3.2.20. NIEKORZYSTNE DLA OCHRONY ZASOBÓW PLANOWANE ZMIANY W PROJEKCIE USTAWY *PRAWO GEOLOGICZNE I GÓRNICZE*

Niecelowe, z punktu widzenia ochrony zasobów, były niektóre rozwiązania zawarte w rządowym projekcie nowej ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*[109].

Szkodliwa rezygnacja w projekcie *Pgg* z obowiązku określania kryteriów bilansowości

W projekcie zrezygnowano z obowiązku określania jednakowych dla wszystkich przedsiębiorców kryteriów bilansowości. W przeciwieństwie do obecnie obowiązującej ustawy[110], w projekcie brak jest upoważnienia dla Ministra Środowiska do określenia takich kryteriów w drodze rozporządzeń. W ocenie Ministra, powyższa rezygnacja ma służyć uproszczeniu procedur i procesu dokumentowania złóż kopalin. NIK wprawdzie podziela pogląd o potrzebie upraszczania i liberalizacji przepisów, ale tylko w wymagających tego sytuacjach. W tym przypadku liberalizacja zasad górniczej działalności gospodarczej stworzy warunki do dalszego zmniejszania ochrony zasobów kopalin (nie tylko węgla kamiennego) wskutek uprawnienia przedsiębiorców do samodzielnego określania kryteriów bilansowości. Może nastąpić większe niż obecnie podporządkowanie kwalifikowania zasobów do bilansowych lub pozabilansowych dążeniu do uzyskania bieżącej rentowności.

Brak w projekcie *Pgg* przepisu o obowiązkowym określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów i niezbędnych przedsięwzięć

Niecelowe było przyjęcie przez Ministra Środowiska propozycji Ministra Gospodarki, aby zlikwidować dotychczasowy obowiązek określania przez Ministra Środowiska – w koncesji na wydobywanie kopaliny - minimalnego stopnia wykorzystania zasobów złoża (art. 25, ust. 1 *Pgg*) oraz przedsięwzięć niezbędnych w zakresie racjonalnej gospodarki złożem. Dotychczasowy obowiązek ma być w zastąpiony przepisem fakultatywnym *koncesja na wydobywanie kopaliny*

[109] W brzmieniu przyjętym w wyniku prac podkomisji sejmowej.
[110] Zob. art. 50, ust. 1, pkt 3 *Pgg*.

ze złoża może określać minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem (art. 32 ust. 4 pkt 1 projektu). NIK nie podziela argumentacji uzasadniającej tę propozycję, że w przypadku złóż o skomplikowanej budowie geologicznej ustalenie stopnia wykorzystania zasobów na etapie tworzenia dokumentacji geologicznej i projektu zagospodarowania złoża nie zawsze jest możliwe z wymaganą dokładnością. Załącznikiem do wniosku o przyznanie koncesji na wydobywanie kopaliny jest bowiem projekt zagospodarowania złoża. Powinien on – w ocenie NIK – obejmować na tyle rozpoznane złoże, niezależnie od stopnia skomplikowania jego budowy geologicznej, aby można było określić co najmniej minimalny stopień wykorzystania zasobów, który jest jednocześnie maksymalnym (dopuszczalnym) poziomem strat. Oznacza to konieczność lepszego rozpoznawania złóż.

Z punktu widzenia długoterminowej ochrony zasobów, celowe jest ponadto ustawowe zobowiązanie organu koncesyjnego do określania obligatoryjnego, minimalnego stopnia wykorzystania zasobów, poniżej którego rozpoczęcie eksploatacji złoża, bądź jego części, nie byłoby w ogóle dopuszczalne.

3.2.21. Działania spółek w celu utrzymania wydobycia

W opracowanych w 2007 r. strategiach działalności na lata 2007-2015 spółki węglowe[111] zaplanowały nakłady na inwestycje (początkowe i pozostałe) w wysokości 19,6 mld zł. Udział środków własnych w łącznych nakładach miał wynieść 90,2%, głównie z odpisów amortyzacyjnych (90,8% całości środków własnych). Spółki w kwietniu 2008 r. planowały ponieść nakłady na inwestycje początkowe w latach 2007-2015 w łącznej kwocie 6,6 mld zł, w tym 2,9 mld zł w latach 2009-2010.

Rozmiary działalności inwestycyjnej

W okresie objętym kontrolą łączne nakłady inwestycyjne w 5 skontrolowanych spółkach węglowych wyniosły 6,8 mld zł. W 2008 r. wzrosły one w stosunku do poprzedniego roku z 1,96 mld zł do 2,55 mld zł, czyli o ponad 30%. Tendencja wzrostowa utrzymała się także w 2009 r., ponieważ w okresie 9 miesięcy ww. nakłady wyniosły 2,24 mld zł, co oznacza wzrost o ponad 17% w stosunku do 2008 r. W całym okresie objętym kontrolą prawie 80% wydatków inwestycyjnych finansowano ze środków własnych (5,4 mld zł), głównie z amortyzacji

[111] Kompania Węglowa SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA (w tym KWK „Budryk"), Lubelski Węgiel „Bogdanka" SA, Południowy Koncern Węglowy SA, Katowicki Holding Węglowy SA.

(85,3%), natomiast zysk stanowił zaledwie 14,7%[112]. Udział kredytów i leasingu finansowego w finansowaniu inwestycji był niski –11,3 %.

Pozytywnym zjawiskiem był wzrost nakładów na inwestycje początkowe, z 591,9 mln zł w 2007 r. do 760 mln zł w 2008 r. oraz 865,8 mln zł w ciągu 9 miesięcy 2009 r. Ich udział w całkowitych wydatkach inwestycyjnych w poszczególnych latach wyniósł odpowiednio 30,2 %, 29,7 % oraz 38,6 %, a przeciętnie 32,8 %.

W opinii spółek czynniki hamujące, a niekiedy uniemożliwiające działalność inwestycyjną, to niedostatek środków własnych, trudności z uzyskaniem kredytów i z zawarciem umów leasingowych, brak zaufania potencjalnych kontrahentów do wypłacalności przedsiębiorców górniczych, spadek i wahania cen węgla, utrudnienia formalno-prawne (np. uzyskanie niezbędnych pozwoleń), wysokie wymagania w zakresie ochrony powierzchni, budowa infrastruktury transportowej (autostrady, drogi ekspresowe, szybka kolej) na terenach górniczych, długotrwałość procedur przetargowych (zwłaszcza odwoławczych), brak wyspecjalizowanych wykonawców robót inwestycyjnych, trudności z uzyskaniem decyzji środowiskowych, uciążliwość uzgodnień z jednostkami samorządu terytorialnego (zwłaszcza, gdy inwestycje obejmują obszar wielu gmin), protesty mieszkańców przeciw rozpoczęciu eksploatacji na terenach zamieszkanych (utrudniają one uzyskanie koncesji i opóźniają rozpoczęcie inwestycji), długotrwałość uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przedsięwzięć inwestycyjnych mających na celu udostępnienie nowych złóż, wzrost konkurencyjności importowanego węgla.

> Kompania Węglowa SA w latach 2007 – 2009 (wrzesień) wydatkowała na inwestycje 2 191,3 mln zł. Wysokość nakładów uwarunkowana była złą sytuacją finansową Kompanii i ograniczonymi możliwościami finansowania zewnętrznego. Głównym źródłem finansowania inwestycji były środki własne - 90,9 %), Udział leasingu finansowego wyniósł 7,8 %, a środków z dotacji i pożyczki pochodzących z Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 1,3 %. Na inwestycje początkowe wydano w tym okresie 679,4 mln zł (31% nakładów inwestycyjnych. Plan na 2010 r. przewidywał inwestycje początkowe w kwocie 470,9 mln zł (51,1 %). Spółka na inwestycje przeznaczała kwoty niższe od odpisów amortyzacyjnych, z których regulowano także bieżące zobowiązania. Kompania miała trudności z pozyskaniem środków zewnętrznych, zwłaszcza w 2009 r. w okresie kryzysu gospodarczego (dwukrotnie ogłaszane przetargi dotyczące nabycia maszyn i urządzeń w ramach leasingu finansowego nie przynosiły rezultatu).

[112] Środki obrotowe w kwocie 920 tys. zł miały śladowy udział w inwestycjach.

Planowane efekty inwestycji początkowych

W efekcie inwestycji początkowych. spółki planują udostępnić do 2015 r. 948,8 mln ton zasobów bilansowych, 712,5 mln ton przemysłowych i 397,9 mln ton operatywnych. Do 2020 r. ma łącznie przybyć 1 679,6 mln ton zasobów bilansowych, w tym 1 317,8 mln ton przemysłowych i 794,6 mln ton operatywnych. Przy założeniu, że zasoby operatywne będą wydobywane rocznie w takiej wysokości jak w 2009 r. (77,3 mln ton), wystarczy ich zaledwie na ok.10 lat[113]. Dotychczasowe inwestycje początkowe są więc niewystarczające, biorąc pod uwagę skalę zaniedbań w tym zakresie. Spółki na koniec 2008 r. posiadały 2 090,2 mln ton zasobów operatywnych. Oznacza to, zakładając nadal roczne wydobycie na poziomie 2009 r., że obecne zasoby operatywne (bez uwzględnienia efektów inwestycji początkowych) - będą wydobywane przez 27 lat. Ustalony przez spółki okres dalszego trwania eksploatacji w poszczególnych kopalniach (żywotność kopalń) jest zróżnicowany i wynosi (przyjmując 2009 r. jako bazowy) od 3 lat (KWK „Murcki") do 45 lat (LW „Bogdanka"), czyli około 2054 r. zakończyłoby się ostatecznie wydobycie w kopalni o najdłuższej żywotności. I tak, np.:

> Lubelski Węgiel „Bogdanka" SA w latach 2007 – 2009 (9 miesięcy) poniósł nakłady na inwestycje początkowe w kwocie 498,7 mln zł (64,9 % całkowitych wydatków inwestycyjnych). Spółka planuje, że do 2015 r. udostępnionych zostanie 102,3 mln ton zasobów bilansowych, w tym 75,9 mln ton zasobów przemysłowych oraz 53,1 mln ton zasobów operatywnych. Do 2020 r. ma być natomiast łącznie udostępnionych (z wyżej podanymi) 271,2 mln ton zasobów bilansowych (195,5 mln ton zasobów przemysłowych i 142,8 mln ton operatywnych). Dzięki realizacji wieloletniego programu inwestycyjnego Spółka planuje zwiększyć wydobycie węgla energetycznego z 5,6 mln ton w 2008 r. do 11,1 mln ton w 2015 r.
>
> W Kompanii Węglowej SA bez inwestycji początkowych, z powodu wyczerpania się zasobów udostępnionych, w 3 kopalniach (KWK „Ziemowit", „Brzeszcze – „Silesia", „Piast") wydobycie zakończyłoby się w 2013 r., w 5 kopalniach do 2015 r., w 11 - (z 16 wchodzących w skład Spółki) - do 2020 r. Poczynając od 2030 r. wydobywałyby węgiel zaledwie 3 zakłady górnicze, z których najpóźniej, gdyż w 2051 r., zakończyłaby eksploatację KWK „Szczygłowice". W przypadku zwiększenia zakresu eksploatacji pokładów cienkich, okres żywotności poszczególnych kopalń uległby znaczącemu przedłużeniu.

3.2.22. ZMNIEJSZANIE WYKORZYSTANIA ZASOBÓW PRZEZ BUDOWĘ INFRASTRUKTURY KOMUNIKACYJNEJ I EKSPLOATACJĘ NA ZAWAŁ

Infrastruktura komunikacyjna ogranicza wykorzystanie zasobów

Zaleganie zasobów węgla w pasach dróg kołowych i linii kolejowych[114] (istniejących, budowanych i planowanych) w znaczącym stopniu zmniejsza wykorzystanie zasobów bilansowych, możliwości produkcyjne kopalń i ich żywot-

[113] Wskaźnik ten stanowi iloraz zasobów operatywnych i rocznego wydobycia.

[114] Są to autostrady (A - 4 i A - 1), drogi ekspresowe i krajowe (S - 1, DK - 86) oraz linia kolejowa (E - 65).

ność. W obszarach górniczych trzech spółek węglowych (KW, KHW i PKW) w strefie powyższych pasów znajdowało się 1 860,5 mln ton zasobów bilansowych węgla kamiennego, w tym około 700 mln ton przemysłowych. Dopuszczalne oddziaływanie eksploatacji górniczej na te szlaki komunikacyjne najczęściej nie może przekroczyć II kategorii terenu górniczego (szkód górniczych). Powoduje to duże ograniczenia w eksploatacji zasobów, polegające m.in. na rezygnacji z urabiania poszczególnych parcel, skróceniu wybiegu ścian i pozostawianiu półek węglowych. Obniża to rentowność wydobycia, podobnie jak stosowanie tam podsadzki hydraulicznej.

Przy wytyczaniu szlaków transportowych w niedostatecznym stopniu uwzględnia się zaleganie pod nimi zasobów węgla. Problem dotyczy nie tylko ograniczeń w wydobyciu (obecnych i przyszłych), ale i kosztownych zabezpieczeń przed wpływami eksploatacji górniczej (obiekty inżynierskie znajdujące się na tych szlakach są zabezpieczone przed wpływami III kategorii szkód górniczych). Budowa szlaków komunikacyjnych na terenach górniczych, nawet po wyeksploatowaniu zasobów, nie stanowi optymalnego rozwiązania, ponieważ procesy geodynamiczne, związane z naruszeniem równowagi górotworu, nadal wywołują deformacje powierzchni oraz uszkadzają znajdujące się na niej obiekty infrastruktury. Na problem ten zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu[115].

> KW SA oszacowała, że w rejonie szlaków komunikacyjnych (zwłaszcza pod autostradą A - 4) znalazło się 1 285,9 mln ton jej zasobów bilansowych, w tym 505, 9 mln ton zasobów przemysłowych. (odpowiednio14,1 % i 26,9 % ich całkowitych zasobów). W niektórych kopalniach KW udział zasobów przemysłowych zalegających pod szlakami komunikacyjnymi wyniósł nawet 57,4 % ich globalnej wysokości (KWK „Sośnica - Makoszowy") oraz 77,2 % (KWK „Szczygłowice"). Przy założeniu, że powyższe zasoby nie będą wcale eksploatowane, oznaczałoby to skrócenie przeciętnej żywotności kopalń Kompanii z 48 do 32 lat, a KWK „Szczygłowice" aż o 61 lat (z 79 lat do 18 lat).
>
> Według KHW SA, na terenie jego obszarów górniczych (łącznie ze złożem „Brzezinka – 2") pod szlakami komunikacyjnymi zalegało 505,3 mln ton zasobów bilansowych, w tym 171 mln ton zasobów przemysłowych, co stanowiło 18,1 % oraz 25,4 % ich globalnej wielkości. Zasoby przemysłowe znajdujące się w rejonie powyższych obiektów infrastruktury drogowej i kolejowej wyniosły 65,1 % ich całkowitej wysokości w KWK „Murcki", a w złożu „Brzezinka – 2" - 74,9 %. Holding zrezygnował z eksploatacji zasobów znajdujących się w rejonie autostrady A - 4 w kopalni „Katowice – Kleofas", co było jednym z czynników skutkujących przedwczesną likwidacją kopalni, tj. jeszcze przed faktycznym wyczerpaniem jej zasobów. Analizy ekonomiczne wykazały bowiem, że koszty naprawy szkód, które wystąpiłyby na terenie tej autostrady, by-

[115] A. Kotyrba, A. Kowalski: *Liniowa deformacja nieciągła autostrady A - 4 na obszarze górniczym „Halemba"*. Materiały pokonferencyjne XIII Warsztatów Górniczych z cyklu „Zagrożenia naturalne w górnictwie". Warsztaty 2009 r. Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Wyższy Urząd Górniczy.

łyby wyższe od przychodów uzyskanych z wydobytego węgla. Płytko zalegające pokłady węgla w KWK „Wieczorek" nie zostały wyeksploatowane przed wybudowaniem autostrady A – 4, a po jej oddaniu do użytku wydobycie okazało się nierentowne.

Eksploatacja na zawał zmniejsza wykorzystanie zasobów

Kolejnym czynnikiem wywierającym znaczny wpływ na stopień wykorzystania zasobów są sposoby eksploatacji i zakres ich stosowania w poszczególnych okresach. Od dłuższego czasu zwiększa się udział węgla wydobytego na zawał w całkowitym jego wydobyciu. Gdy w 1985 r. wynosił on 81,1%, to w 2008 r. aż 96,2%[116]. Udział wydobycia z podsadzką hydrauliczną spadł w tym czasie z 18,9% do zaledwie 3,8%. Oznacza to, przy obniżaniu kosztów wydobycia, mniejszą ochronę powierzchni i gorsze wykorzystanie zasobów, ponieważ niestosowanie podsadzki często wymusza pozostawianie w złożu półek węglowych jako strat. W opinii WUG, bazowanie na eksploatacji zawałowej (wspomaganej jedynie tzw. doszczelnianiem zrobów) jest niewystarczające dla pełnej ochrony obiektów na terenie, pod którym znajdują się filary[117]. Negatywne dla wykorzystania złóż było także zmniejszanie się udziału wydobycia z filarów ochronnych w wydobyciu ogółem, które pomiędzy 1970 r. a 2008 r. obniżyło się z 40,8 % do 17,3 %.

3.2.23. Działania Ministra Gospodarki dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny

Uwagi co do prognozy

W *Prognozie zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r.*, stanowiącej załącznik 2 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, przewidywany jest spadek krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny z 76,5 mln ton w 2006 r. do 64 mln ton w 2030 r., to jest o 16,3%. Powyższa prognoza, opracowana na zlecenie Ministra Gospodarki przez Agencję Rynku Energii SA (ARE), jest jednowariantowa.

W ocenie NIK, dla potrzeb tak istotnego dokumentu celowym byłoby opracowanie długookresowego bilansu paliwowo-energetycznego kraju do 2030 r., zawierającego wszystkie pozycje przychodów i rozchodów paliw, w tym węgla kamiennego (jako szczególnie ważnego nośnika energii pierwotnej), albo prognozy wielowariantowej, dla różnych scenariuszy rozwoju gospodarczego. NIK zwraca uwagę, że prognoza ARE zawiera tylko niektóre elementy bilansu paliwowo-energetycznego. Brakuje w niej istotnych danych dotyczących przewidywanego kształtowania się wielkości przywozu i wywozu węgla kamiennego.

---

[116] *Raport o zakresie eksploatacji górniczej pod terenami chronionymi w 2008 r.* OSG/3/2009. Wyższy Urząd Górniczy.

[117] *Raport o zakresie eksploatacji górniczej*..., str. 10.

W ocenie NIK, celowe było wykorzystanie także innych opracowań prognostycznych. Mogłoby to przyczynić się do zwiększenia wiarygodności prognoz zawartych w *Polityce energetycznej*.... Opracowania takie były wykonane przez ośrodki naukowo-badawcze[118], a podawane w nich wielkości znacząco odbiegały od oszacowanych przez Agencję. Przykładowo, w *Scenariuszach rozwoju technologicznego przemysłu wydobywczego węgla kamiennego* określono przewidywane zużycie węgla w 2015 r. na poziomie od 74,3 mln ton do 93,8 mln ton, natomiast w *Zarysie stanu i perspektyw energetyki polskiej. Studium AGH* przewidywane zapotrzebowanie w 2015 r. będzie wynosić – w zależności od wariantu – od 73,8 mln ton do 77,6 mln ton. ARE prognozuje na 2015 r. zużycie węgla natomiast na poziomie 61,7 mln ton.

Jednostronność programów restrukturyzacji górnictwa

Realizowane w latach 1990-2007 rządowe programy restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego ukierunkowane były na poprawę rentowności branży przede wszystkim poprzez zmniejszanie nadmiernych i nierentownych mocy produkcyjnych (zlikwidowano większość istniejących kopalń). Powodowało to stopniowe wyczerpywanie się udostępnionych zasobów węgla znajdujących się w czynnych kopalniach, ponieważ w programach restrukturyzacji nie uwzględniano konieczności dokonywania (w odpowiednich rozmiarach) inwestycji początkowych. Jednocześnie w niedostatecznym stopniu uwzględniono potrzebę technicznej modernizacji górnictwa oraz dostosowania maszyn górniczych i systemów eksploatacji węgla do skomplikowanych warunków geologiczno-górniczych panujących w polskich kopalniach, w tym do eksploatacji cienkich pokładów. Okoliczności te mogą w przyszłości zagrozić bezpieczeństwu dostaw węgla, zwłaszcza po akceptowalnych przez odbiorców cenach.

Proinwestycyjne działania Ministra Gospodarki

Dostrzegając powyższe zagrożenia, Minister Gospodarki podjął, w ocenie NIK, celowe działania w celu ustalenia w ustawach budżetowych na 2009 r. i 2010 r. środków na dofinansowanie inwestycji początkowych. Podjął też prace nad projektem rozporządzenia regulującego zasady udzielania takich dotacji. Były one zgodne ze *Strategią działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*, w której zwrócono uwagę m.in. na konieczność zapewnienia odpowiedniej wysokości nakładów inwestycyjnych o charakterze odtworzeniowo-modernizacyjnym. W *ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnic-*

[118] Np.: *Zarys stanu i perspektyw energetyki polskiej. Studium AGH*, Kraków 2009 r.; *Scenariusze rozwoju technologicznego przemysłu wydobywczego węgla kamiennego*. GIG, Katowice 2008 r.

twa węgla kamiennego w latach 2008-2015 przewidziano możliwość dofinansowania inwestycji początkowych z budżetu państwa (do 30% ich wysokości). W projekcie ustawy budżetowej na 2009 r., pomimo starań Ministra Gospodarki, w ogóle nie uwzględniono dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych (proponowana kwota - 405 969 tys. zł). W uzasadnieniu negatywnego stanowiska w tej sprawie Minister Finansów stwierdził, iż nie jest to zadanie, którego realizacja nie mogłaby się odbyć bez udziału środków publicznych. Wskazał także, że istniejąca wówczas na świecie koniunktura na węgiel kamienny stwarza szerokie możliwości pozyskania niezbędnych funduszy na wolnym rynku. W świetle ustaleń niniejszej kontroli, stanowisko Ministra Finansów okazało się nadmiernie optymistyczne. W 2009 r. Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra Finansów o ustalenie w budżecie 2010 r. środków na dofinansowanie inwestycji początkowych w maksymalnie dopuszczalnej kwocie 859,2 mln zł. Kwota ta stanowiła 30% zaplanowanych przez spółki węglowe nakładów na inwestycje początkowe w latach 2009 - 2010 w wysokości 2 864,1 mln zł [119]. W *ustawie budżetowej na 2010 rok* przewidziano jednak na ten cel tylko 400 mln. zł.

Uwzględniając niedobór środków na prowadzenie inwestycji początkowych, NIK pozytywnie ocenia celowość rezygnacji przez Ministra Gospodarki z poboru dywidendy od spółek górniczych[120]. Spółki te w latach 2006-2008 uzyskały razem zysk netto w kwocie 1 079,2 mln zł, natomiast Minister pobrał dywidendę w łącznej wysokości zaledwie 11 mln zł (od Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA, której łączny zysk netto za lata 2006-2008 wynosił 891,2 mln zł[121]). Spółka Lubelski Węgiel „Bogdanka" SA, w której prawa z akcji wykonywał wówczas Minister Skarbu Państwa, wypłaciła z tytułu dywidendy łącznie 144,5 mln zł, tj. 52% zysku netto osiągniętego w latach 2006-2008 (277,9 mln zł). Skarb Państwa uzyskał z tego tytułu 139,9 mln zł, co zmniejszyło możliwości inwestycyjne Spółki.

Kryteria przyznawania dotacji na inwestycje początkowe

Kryteria przyznawania dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych określone w § 3 ust. 5 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie inwestycji*

[119] Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1407/2002 pomoc na inwestycje początkowe nie może przekroczyć 30% kosztów projektu inwestycyjnego oraz nie może być wypłacona po 31 grudnia 2010 r.
[120] Kompania Węglowa SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, KWK „Budryk" SA, Katowicki Holding Węglowy SA, Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA.
[121] Ponadto Minister pobrał dywidendę w wysokości 119 mln zł od spółki WĘGLOKOKS SA, która w latach 2006-2008 wypracowała zysk netto w wysokości 341,9 mln zł.

początkowych[122], w ocenie NIK nie były optymalne. Wprawdzie w kryteriach tych uwzględniono w sposób ogólny efektywność ekonomiczną, którą ma osiągnąć kopalnia w wyniku otrzymania dotacji oraz jej wpływ na sytuację finansową przedsiębiorcy, ale nie podano konkretnych mierników tej efektywności, ani wymaganych sposobów ich uzyskania. Nie ustalono też rodzaju preferowanych zasobów, które mają być udostępnione w drodze realizacji dotowanych inwestycji. W żadnym z kryteriów nie ustalono wymaganego minimalnego stopnia wykorzystania nowo udostępnionych zasobów.

Zdaniem NIK, w wyniku dotowanych inwestycji powinny być udostępniane tylko takie zasoby, w stosunku do których rzetelnie przeprowadzone szacunki wykażą, że eksploatacja będzie rentowna oraz pozbawiona szczególnych zagrożeń dla bezpieczeństwa pracy. Kryteria te powinny więc – co do zasady - eliminować pokłady zalegające na głębokościach przekraczających 1 000 m oraz znajdujące się na terenach silnie zurbanizowanych, przy preferencjach dla złóż (części), które są dobrze rozpoznane[123], a ich cechy geologiczno-górnicze, parametry jakościowe i zaprojektowanie eksploatacji umożliwią lepsze wykorzystanie, tj. znacznie ograniczą – często dotąd stosowane – ich przeklasyfikowanie do strat[124].

Działania Ministra na rzecz zgazowania węgla

Minister Gospodarki wykonał dyspozycję art. 24 ust. 2 *ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008 – 2015*, zlecając opracowanie *Studium wykonalności projektu instalacji do produkcji paliw gazowych i płynnych z węgla kamiennego*. Zgodnie ze *Studium*, opłacalna może być budowa instalacji do produkcji metanolu oraz wodoru[125] ze zgazowania węgla kamiennego. Powinny one zapewnić zwrot zainwestowanego kapitału w okresie od 14 do 20 lat w zależności od lokalizacji inwestycji[126] oraz od wyboru jednego z trzech scenariuszy rozwiązania problemu emisji dwutlenku węgla[127]. Produkcja wodoru i metanolu w jednej tylko instalacji - według danych zawartych w opracowaniu - pozwoliłaby na zapewnienie paliwa wszystkim zakładom chemicznym w Polsce, a tym samym na unieza-

[122] Dz. U. Nr 109, poz. 714.

[123] Lepszym rozpoznaniem złóż przedsiębiorcy często uzasadniali przeklasyfikowanie zasobów, co prowadziło do rezygnacji z ich eksploatacji, nawet jeżeli początkowo była ona zakładana.

[124] Szczególnie z powodu złych warunków geologiczno – górniczych (zwłaszcza zaburzeń tektonicznych) lub z powodu ich odcięcia od głównych wyrobisk transportowo – wentylacyjnych.

[125] Produkcja wodoru była nieopłacalna tylko w scenariuszu zakładającym zakup uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

[126] Na terenie Zakładów Chemicznych „Puławy" SA lub Zakładów Azotowych „Kędzierzyn" SA.

[127] Scenariusze te obejmowały: funkcjonowanie projektu w aktualnych uwarunkowaniach i regulacjach prawnych w zakresie CO_2 (bez konieczności zakupu uprawnień do emisji); wybudowanie zakładu i zakup 100% uprawnień do emisji CO_2; budowę instalacji do transportu i składowania CO_2.

leżnienie przemysłu chemicznego od ryzyka związanego z kształtowaniem się wielkości dostaw i cen gazu ziemnego, zwłaszcza pochodzącego z importu.

Wyniki *Studium* wykazały natomiast, że w obecnych warunkach nierentowna byłaby budowa instalacji do produkcji paliw płynnych z węgla kamiennego, gdyż w żadnym ze scenariuszy nie zapewniłaby zwrotu zainwestowanego kapitału. Konkluzja o braku rentowności sformułowana została jednak w oparciu o przyjęte na stałym poziomie (w okresie 27 lat budowy i użytkowania instalacji) ceny surowców, tj. baryłki ropy naftowej, półproduktu do oleju napędowego oraz węgla. Należy jednak podkreślić, że na rynkach światowych kursy walut oraz ceny surowców ulegają ciągłym zmianom. Z tego też powodu celowym było określenie w *Studium*, przy jakim poziomie cen powyższa inwestycja byłaby jednak rentowna. Oszacowania takiego jednak nie dokonano.

Niewystarczające praktyczne zainteresowanie zgazowaniem węgla

Pomimo optymistycznych prognoz opłacalności instalacji do produkcji gazu z węgla, w niewielkiej skali podejmowane były konkretne działania zmierzające do powstania takich instalacji. Spółki węglowe nie wykazywały większego zainteresowania udziałem w inwestycjach dotyczących zgazowania węgla kamiennego i produkcji paliw z węgla. Wyrażały natomiast większe zainteresowanie uczestnictwem w stosownych pracach badawczych oraz dostarczaniem surowca do instalacji do zgazowania węgla, jeżeli w przyszłości zostaną wybudowane. I tak, np.:

> Kompania Węglowa interesowała się możliwością wykorzystania węgla do produkcji paliw gazowych i płynnych. Na zlecenie Kompanii, Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla opracował sprawozdanie z wykonania pracy *Studium koncepcyjne komercyjnej instalacji do produkcji paliw ciekłych z węgla*. Opracowanie to wstępnie wykazało, iż wiele wariantów budowy instalacji do produkcji paliw ciekłych z węgla jest efektywnych. Założono w nim, że instalacja zostanie zlokalizowana na terenie KWK „Piast Ruch II". W dniu 19 marca 2007 r. Spółka podpisała m.in. z Południowym Koncernem Węglowym SA list intencyjny w sprawie powstania zakładu produkcji gazu syntezowego, paliw płynnych i produktów dla przemysłu chemicznego w oparciu o zasoby węgla kamiennego z obszarów nadwiślańskich. Spółka uczestniczyła także w międzynarodowym projekcie naukowo-badawczym dotyczącym technicznych możliwości podziemnego zgazowania węgla pt.: „Hydrogen Oriented Underground Coal Gasification for Europe" (Podziemne zgazowanie węgla). Celem przystąpienia Kompanii do tego projektu było przede wszystkim uzyskanie możliwości dostępu do wyników badań europejskich jednostek naukowo - badawczych oraz konsultowanie zakresu badań dotyczących podziemnego zgazowania węgla. W ocenie NIK, szczególnie istotny był fakt, że w ramach powyższego projektu dokonano po raz pierwszy badań zgazowania węgli pochodzących z kopalń Spółki.
>
> W Zakładach Azotowych „Puławy" SA wykonano własne, pełne studium wykonalności projektu instalacji do zgazowania węgla. Spółka ta obecnie prowadzi prace nad przygotowaniem modelu biznesowego przedsięwzięcia, polegającego na produkcji gazu syntezowego[128] ze zgazowania węgla kamiennego,

[128] Gaz syntezowy będzie wykorzystany do produkcji amoniaku.

w celu zaprezentowania go instytucjom finansowym. Dostawcą węgla dla tej instalacji po jej wybudowaniu będzie LW „Bogdanka", która swój udział kapitałowy w tym przedsięwzięciu uzależniła od jego efektywności i od korzyści, jakie mógłby on jej przynieść.

Minister Gospodarki, pomimo stosownych wskazań w *Studium,* nie podjął dotychczas prac nad stworzeniem systemu zachęt ekonomicznych do budowy instalacji do zgazowania węgla kamiennego i produkcji paliw płynnych, ze względu na *brak ekonomicznego uzasadnienia dla budowy instalacji produkującej paliwa z węgla kamiennego* oraz założenie prowadzenia zgazowania węgla na zasadach biznesowych. W ocenie NIK, na obecnym etapie zaawansowania prac dotyczących alternatywnych sposobów wykorzystania węgla, faktycznie nie ma jeszcze wystarczających podstaw do stwierdzenia lub wykluczenia ekonomicznej opłacalności takich przedsięwzięć, w szczególności wytwarzania paliw płynnych z węgla, a tym samym do konstruowania systemów wsparcia.

NIK zwraca uwagę na potencjalnie duże praktyczne znaczenie technologii podziemnego zgazowania węgla dla naszego górnictwa, w szczególności na zmniejszenie kosztów i uciążliwości eksploatacji cienkich pokładów, a także grubych i cienkich pokładów znajdujących się na głębokościach przekraczających tysiąc metrów. Z analizy *Propozycji kryteriów kwalifikacji złóż węgli kamiennych do podziemnego zgazowania*[129] wynika, że pokłady węgla o miąższości 1 – 1,5 m mogą być zagospodarowane przy zastosowaniu tej technologii. Badania wykazały, że użyteczny gaz uzyskuje się z pokładów o grubości co najmniej 1 m. Zalecane jest zgazowanie węgla na głębokościach przekraczających 700 m, ponieważ uzyska się wtedy szczelny georeaktor[130]. Według cytowanego w tej ekspertyzie stanowiska kanadyjskiej firmy Alberta Energy Technologies, realizującej pilotażowy projekt zgazowania węgla na głębokości 1400 m, wydobywanie węgla z tak dużych głębokości ma sens jedynie przy zastosowaniu tej technologii.

Celowe propozycje legislacyjne Ministra Gospodarki

Minister Gospodarki zgłosił do projektu ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* 50 uwag, z których 15 zostało całkowicie lub częściowo przyjętych.

Celową i gospodarną propozycją Ministra Gospodarki - przyjętą przez Komitet Rady Ministrów - było zaprzestanie traktowania podziemnych wyrobisk górniczych jako obiektów budowlanych zakładu górniczego. O ile ustawa, o której mowa, weszłaby w życie, to podziemne wyrobiska górnicze przestałyby podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości[131]. W ocenie NIK, może przyczynić się to do obniżenia kosztów funkcjonowania przedsiębiorców górniczych,

[129] Ekspertyza opracowana w listopadzie 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Środowiska przez Główny Instytut Górnictwa w Katowicach.

[130] Miejsce (wraz z urządzeniami), w którym dokonuje się podziemne zgazowanie węgla.

[131] W świetle przepisów art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).

a tym samym do poprawy ich pozycji rynkowej. Powyższe opodatkowanie jest zjawiskiem niespotykanym w górnictwie światowym[132].

Celowa, gdyż zmierzająca do poprawy bezpieczeństwa pracy pod ziemią, była także propozycja Ministra Gospodarki, aby organ nadzoru górniczego, na wniosek przedsiębiorcy lub jednostki organizacyjnej zajmującej się szkoleniem, stwierdzał - w drodze decyzji wydanej na okres 5 lat - posiadanie przez wnioskodawców odpowiedniej kadry oraz niezbędnych środków umożliwiających właściwe szkolenie w zakresie bezpieczeństwa pracy pod ziemią. Zgodnie z propozycją, organ nadzoru górniczego w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków określonych w decyzji, mógłby stwierdzić jej wygaśnięcie. Powyższa poprawka nie została jednak przyjętą przez Ministra Środowiska, który – w ocenie NIK nietrafnie - uzasadnił odmowę potrzebą odbiurokratyzowania działalności gospodarczej poprzez odstąpienie od reglamentowania działalności szkoleniowej. Zapewnienie bezpiecznych warunków pracy w górnictwie uzasadnia jednak potrzebę reglamentowania i kontrolowania działalności szkoleniowej, która wywiera istotny wpływ na poziom tego bezpieczeństwa.

Niedostateczne zainteresowanie Ministra Gospodarki ochroną zasobów

Jednakże nie wszystkie wnioski Ministra Gospodarki służyły ochronie zasobów poprzez poprawę gospodarki złożami. I tak, Minister Gospodarki nie zgłosił sprzeciwu wobec usunięcia z projektu ustawy przez Ministra Środowiska kryteriów bilansowości, uzasadniając to koniecznością wprowadzenia uproszczeń i liberalizacji wymagań w celu wprowadzenia udogodnień dla przedsiębiorców górniczych w rozpoczynaniu i wykonywaniu działalności wydobywczej. W ocenie NIK, jest to stanowisko błędne.

Minister Gospodarki zgłosił ponadto – w ocenie NIK niecelową i niegospodarną – propozycję, aby zawarty w projekcie ustawy przepis obligujący Ministra Środowiska do określania (w koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża) minimalnego stopnia wykorzystania zasobów złoża oraz przedsięwzięć niezbędnych w zakresie racjonalnej gospodarki złożem, zastąpić odpowiednim zapisem fakultatywnym.

[132] K. Probierz *Ochrona zasobów kopalin...*, str. 75.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Organizacja kontroli

W związku z szeroko sformułowanym celem kontroli, badaniami kontrolnymi objęto praktycznie wszystkich przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny (z wyjątkiem małej spółki „Siltech"). Skontrolowano także działania Ministra Środowiska, Ministra Gospodarki i Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, jako organów wywierających wpływ na działalność przedsiębiorców górniczych, zwłaszcza na gospodarowanie zasobami i aktywność inwestycyjną.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W ramach czynności kontrolnych 2 października 2009 r. odbyła się narada śródkontrolna. Skorzystano z pomocy dwóch ekspertów (pracowników naukowych Wydziału Górnictwa i Geologii Politechniki Śląskiej). Wystosowano 9 wystąpień pokontrolnych, w których wnioskowano o:

Minister Środowiska

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków uczestniczenia przez koreferentów w procesie opracowywania dokumentacji geologicznej lub dodatków do niej, opiniowanych następnie przez tych koreferentów.
2. Dostosowanie trybu rozpatrywania dokumentacji geologicznych i dodatków do nich do zgodności z przepisami art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 *Pgg*.
3. Eliminację możliwych do usunięcia przyczyn powstawania opóźnień w wydawaniu zawiadomień o przyjęciu dokumentacji geologicznej (dodatków).
4. Podjęcie działań zmierzających do dokonywania przez przedsiębiorców górniczych całkowitego, skwantyfikowanego rozliczania zmian powstałych w zasobach geologicznych, bilansowych, pozabilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych – odpowiednio w zmienianych dokumentacjach geologicznych oraz projektach

zagospodarowania złóż, wraz z pełnym uzasadnieniem powstałych różnic.

5. Wyeliminowanie przypadków niezgodności danych zawartych w dokumentacjach geologicznych (dodatkach) i zawiadomieniach Ministra Środowiska o przyjęciu tych dokumentów bez zastrzeżeń.
6. Zapewnienie określania przez przedsiębiorców rzeczywistych warunków ochrony złóż oraz szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych – odpowiednio w dokumentacjach geologicznych (dodatkach) i projektach zagospodarowania złóż (dodatkach).
7. Spowodowanie dokonywania w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) klasyfikacji wszystkich udokumentowanych zasobów bilansowych do zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych, zamiast tylko ich części przewidzianej do zagospodarowania w okresie ważności koncesji.
8. Podjęcie wszelkich dostępnych działań wobec przedsiębiorców górniczych w celu niedopuszczania do projektowania i realizacji niszczącej podbudowy pokładów oraz odcinania dostępu poszczególnych ich części do dróg transportowo – wentylacyjnych.
9. Egzekwowanie zamieszczania przez podmioty górnicze w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) precyzyjnych kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych i nieprzemysłowych.
10. Spowodowanie ostatecznego zaprzestania stosowania podziału zasobów pozabilansowych węgla kamiennego na grupę A i B.
11. Zaprzestanie akceptowania naruszających przepisy przeklasyfikowań zasobów, dokonywanych samodzielnie przez przedsiębiorców górniczych.
12. Ponowne zaklasyfikowanie wszystkich zasobów zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń, zgodnie z obowiązującym kryteriami bilansowości.
13. Wymaganie od przedsiębiorców górniczych opracowania projektów zagospodarowania złóż (dodatków) posiadających wyższy niż

dotąd stopień rozpoznania złóż (mierzony odpowiednio wysokim minimalnym udziałem kategorii A i B w zasobach, np. 50 %).

14. Rozważenie możliwości ustanowienia praktyki weryfikacji przez Państwowy Instytut Geologiczny operatów ewidencyjnych pod kątem prawidłowości ich sporządzania, a także zatwierdzania operatów przez tę jednostkę.
15. Zgłoszenie, w trakcie prac nad projektem ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, poprawek zmierzających do obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych, poniżej którego eksploatacja złoża nie byłaby dopuszczalna oraz pozostawienia kryteriów bilansowości, ustalanych na podstawie rozporządzeń przez Ministra Środowiska, a także umożliwienia uwzględnienia w operatach ewidencyjnych wszystkich czynników wpływających na zmiany w zasobach.
16. Podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia wiarygodności danych dotyczących zasobów węgla kamiennego, publikowanych w *Bilansach zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce*.
17. Rozpatrzenie możliwości wzmocnienia obsady kadrowej DGiKG.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu Minister wniósł 22 zastrzeżenia, z których, uchwałą Kolegium NIK, 2 zostały częściowo uwzględnione, a 20 oddalono.

Minister poinformował NIK o przyjęciu do całkowitej lub częściowej realizacji części wniosków oraz o rozważeniu lub odmowie wykorzystania pozostałych. Np. Minister stwierdził, że we współpracy z Komisją Zasobów Kopalin oraz Komitetem Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN zostaną wypracowane odpowiednie przepisy i zasady dotyczące sposobu i zakresu ochrony zasobów złóż. Nastąpi zwiększenie wnikliwości i wymagań przy ocenie ochrony środowiska i złoża.

Minister Gospodarki

Rozważenie celowości:

1. Ponownego zgłoszenia, w trakcie dalszych prac nad nowelizacją ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, poprawek zwiększa-

jących stopień ochrony zasobów węgla w stosunku do aktualnych propozycji, w tym zwłaszcza obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych;

2. Uszczegółowienia kryteriów przyznawania dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu zapewniona była bezpieczna, rentowna i możliwie pełna eksploatacja zasobów udostępnionych w wyniku tych inwestycji;
3. Uwzględnienia – jako jednego z kryteriów udzielania dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych – wprowadzenia przez przedsiębiorców systemów eksploatacyjnych komplementarnych w stosunku do systemu ścianowego, w celu lepszego wykorzystania zasobów przemysłowych;
4. Wprowadzenia, w trakcie przyszłych prac legislacyjnych nad utworzeniem i określeniem zasad funkcjonowania funduszu węglowego, przeznaczonego na utrzymywanie odpowiednich mocy wydobywczych, preferencji dla tych przedsiębiorców, którzy mogą zapewnić rentowne wydobycie węgla bez stosowania wybiórczej eksploatacji lepszych zasobów.

Do powyższego wystąpienia Minister terminowo wniósł 16 zastrzeżeń, z których 4 zostały przyjęte w całości, 3 częściowo, a 9 oddalono uchwałą Kolegium NIK.

Minister powiadomił NIK o przyjęciu do realizacji części wniosków. Przykładowo, zobowiązał się do wystąpienia do Ministra Środowiska o rozważenie zgłoszenia - w trakcie prac nad projektem ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* - poprawek zwiększających stopień ochrony zasobów węgla.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego

1. Nadawanie opiniom o dodatkach do projektów zagospodarowania złóż formy postanowienia oraz doprowadzenie wytycznych Prezesa WUG w tym zakresie do zgodności z przepisami prawa.
2. Zapewnienie przestrzegania przez Dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych przyjętych rozwiązań w zakresie opiniowania projektów zagospodarowania złóż (dodatków), w tym wytycznych

i zaleceń wydawanych przez Prezesa lub Wiceprezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

3. Silniejsze niż w dotychczasowej praktyce akcentowanie - w procesie opiniowania projektów zagospodarowania złóż (dodatków) oraz zatwierdzania planów ruchu zakładów górniczych (dodatków) - potrzeby ochrony zasobów węgla i pełniejszego ich wykorzystania, w tym zwłaszcza eliminowania niszczącej podbudowy pokładów i odcinania dostępu części złóż do dróg transportowo – wentylacyjnych.

Prezes WUG powiadomił NIK o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych bądź o podjęciu niezbędnych działań w tym celu. Prezes wskazał m.in. na dokonanie aktualizacji *Wytycznych opiniowania projektów zagospodarowania złoża (dodatków do pzz) przez organy nadzoru górniczego*, uwzględniającej wnioski i uwagi NIK.

Przedsiębiorcy górniczy

1. Rozważenie możliwości zastosowanie dodatkowych systemów wydobycia węgla, komplementarnych w stosunku do systemu ścianowego, w celu eksploatacji parcel o małej powierzchni lub o nieregularnym kształcie oraz tzw. resztówek.
2. Zaprzestanie stosowania niszczącej podbudowy pokładów oraz odcinania parcel zasobowych od dróg transportowo - wentylacyjnych.
3. Rozważenie możliwości zwiększenia zagospodarowania pokładów cienkich, w tym poprzez zastosowanie wysokowydajnych kombajnów i/lub technologii strugowej.
4. Rozważenie możliwości zmniejszenia strat złożowych.
5. Skonkretyzowanie i skwantyfikowanie kryteriów kwalifikowania zasobów do nieprzemysłowych.
6. Kontynuowanie działań związanych z wykorzystaniem węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych, w szczególności udziału w badaniach dotyczących podziemnego zgazowania tej kopaliny.
7. Uwzględnienie - w ramach inwestycji udostępniających do eksploatacji nowe zasoby - pokładów cienkich (1 m – 1,5 m) oraz takich

złóż i ich części, które są dobrze rozpoznane (kategoria A, B, C1), a ich warunki geologiczno – górnicze, parametry jakościowe i sposób zaprojektowania wydobycia umożliwią uzyskanie zarówno rentowności, jak i bezpieczeństwa pracy oraz większego niż dotąd wykorzystania zasobów.

8. Dokonywanie pełnego ilościowego rozliczenia różnic w wysokości zasobów występujących pomiędzy ich wielkością podaną w poprzednich, a aktualnych dokumentacjach geologicznych (dodatkach) oraz projektach zagospodarowania złóż (dodatkach).
9. Uzupełnienie dokumentacji geologicznej z 2007 r. o warunki ochrony złoża.
10. Przekazanie do Ministerstwa Środowiska skorygowanych operatów ewidencyjnych za 2007 r. i 2008 r.
11. Sporządzanie i przekazywanie do Państwowego Instytutu Geologicznego sprawozdań statystycznych OŚ – 21.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w powyższych wystąpieniach w ustawowo przewidzianym terminie zostały wniesione zastrzeżenia przez:

- Zarząd Kompanii Węglowej SA. Spośród zgłoszonych 8 zastrzeżeń jedno zostało przyjęte w całości, a 7 oddalonych uchwałą Komisji Odwoławczej.
- Zarząd Lubelskiego Węgla „Bogdanka" SA. Wniesiono dwa zastrzeżenia, z których jedno zostało przyjęte w całości, a drugie oddalone uchwałą Komisji Odwoławczej.
- Zarząd Południowego Koncernu Węglowego SA. Zgłoszono jedno zastrzeżenie, które uchwałą Komisji Rozstrzygającej zostało częściowo przyjęte.
- Zarząd Katowickiego Holdingu Węglowego SA. Ze zgłoszonych 8 zastrzeżeń dwa zostało przyjęte w całości, a 6 oddalonych uchwałą Komisji Odwoławczej.

Zarządy spółek poinformowały NIK o zrealizowaniu lub przyjęciu do realizacji wniosków oraz o odmowie zrealizowania niektórych spośród nich. Przykładowo, Zarząd Kompanii Węglowej oświadczył, że poinformował geologów o stwierdzonych przez NIK uchybieniach i zalecił dokonywanie pełnego ilościo-

wego rozliczania różnic w wysokości zasobów w dokumentacjach geologicznych, projektach zagospodarowania złóż i operatach ewidencyjnych. Z odpowiedzi Zarządu LW „Bogdanka" wynika natomiast, że Spółka nie uzupełni dokumentacji geologicznej o podanie warunków ochrony złoża, ponieważ ogólny opis tych warunków, zawarty w dodatku nr 3 do dokumentacji geologicznej złoża „Bogdanka", nie został zakwestionowany przez Ministra Środowiska, który dodatek przyjął bez zastrzeżeń.

5. ZAŁĄCZNIKI

Zał. nr 1 Słowniczek ważniejszych pojęć

- **Zasoby geologiczne** są to całkowite udokumentowane zasoby określonej kopaliny (suma zasobów bilansowych i pozabilansowych).
- **Zasoby bilansowe** stanowią część zasobów geologicznych, która przy aktualnym stanie techniki może być eksploatowana z korzyścią dla gospodarki.
- **Zasoby pozabilansowe** są tą częścią zasobów geologicznych, której cechy naturalne lub warunki występowania powodują, że jej eksploatacja nie jest obecnie możliwa, ale przewiduje się, że będzie możliwa w przyszłości w wyniku postępu technicznego lub innych zmian gospodarczych.
- **Zasoby pozabilansowe grupy A** - część zasobów pozabilansowych o miąższości od 0,60 m do 0,99 m.
- **Zasoby pozabilansowe grupy B** - część zasobów pozabilansowych, która spełnia podstawowe kryteria bilansowości (miąższość wynosi 1,0 m – 1,2 m), lecz nie jest eksploatowana z powodu trudnych warunków geologiczno – górniczych.
- **Zasoby przemysłowe** to część zasobów bilansowych, która może być przedmiotem eksploatacji uzasadnionej technicznie i ekonomicznie, przy uwzględnieniu strat wynikających ze sposobów eksploatacji (np. pozostawienie filarów ochronnych).
- **Straty w zasobach przemysłowych**– część tych zasobów przewidziana do pozostawienia w złożu (pod ziemią), której nie będzie można wydobyć w przewidywalnej przyszłości w sposób uzasadniony technicznie i ekonomicznie.
- **Zasoby operatywne** - część zasobów przemysłowych przeznaczona do wydobycia (zasoby przemysłowe pomniejszone o przewidywane straty).
- **Zasoby nieprzemysłowe** - część zasobów bilansowych, której eksploatacja może stać się uzasadniona w przyszłości w wyniku zmian technicznych, ekonomicznych lub prawnych.

Zał nr 2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

I		**Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**
	1.	Ministerstwo Gospodarki
	2.	Ministerstwo Środowiska
	3.	Wyższy Urząd Górniczy
	4.	Kompania Węglowa SA
II		**Delegatura NIK w Katowicach**
	1.	Katowicki Holding Węglowy SA (2 kopalnie)
	2.	Południowy Koncern Węglowy SA
	3.	Jastrzębska Spółka Węglowa SA
III		**Delegatura NIK w Lublinie**
		Lubelski Węgiel „Bogdanka" SA

Zał. nr 3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów
- Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki
- Minister Środowiska
- Minister Infrastruktury
- Minister Finansów
- Minister Skarbu Państwa
- Minister Sprawiedliwości
- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
- Prezes Narodowego Banku Polskiego
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
- Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
- Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
- Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
- Sejmowa Komisja Gospodarki
- Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
- Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
- Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- Sejmowa Komisja Infrastruktury
- Sejmowa Komisja Ustawodawcza
- Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
- Senacka Komisja Środowiska
- Senacka Komisja Ustawodawcza

Zał. nr 4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1) Ministerstwo Środowiska

- Jan Szyszko – Minister (31.10.2005 r. - 16.11.2007 r.)
- Maciej Nowicki – Minister (16.11.2007 r. - do czasu zakończenia kontroli)

2) Ministerstwo Gospodarki

- Piotr Grzegorz Woźniak – Minister (31.10.2005 r. - 16.11.2007 r.)
- Waldemar Pawlak – Minister (16.11. 2007 r. - do czasu zakończenia kontroli)

3) Wyższy Urząd Górniczy

- Piotr Buchwald – Prezes (24.10.2006 r. - 31.10.2008 r.)
- Piotr Litwa – Prezes (01.11.2008 r. - do czasu zakończenia kontroli)

4) Katowicki Holding Węglowy SA

- Stanisław Gajos – Prezes Zarządu (28.08.2003 r. - do czasu zakończenia kontroli)

5) Jastrzębska Spółka Węglowa SA

- Włodzimierz Hereźniak – Prezes Zarządu, Dyrektor Naczelny (01.08.2006 r. - 05.03. 2007 r.)
- Jarosław Zagórowski – Prezes Zarządu, Dyrektor Naczelny (19.03.2007 r. - do czasu zakończenia kontroli)

6) Lubelski Węgiel „Bogdanka" SA

- Stanisław Stachowicz – Prezes Zarządu (do 29.06.2007 r.)
- Waldemar Pietryka – pełniący obowiązki Prezesa Zarządu (30.06.2007 r. - 21.08.2007 r.)
- Waldemar Pietryka – Prezes Zarządu (22.08.2007 r. - 10.01.2008 r.)
- Waldemar Bernaciak – pełniący obowiązki Prezesa Zarządu (11.01.2008 r. - 15.02.2008 r.)
- Mirosław Taras – Prezes Zarządu (16.02.2008 r. - do zakończenia kontroli)

7) Południowy Koncern Węglowy SA

- Andrzej Szymkiewicz – Prezes Zarządu (20.07.2006 r. - do zakończenia kontroli)

8) Kompania Węglowa SA

- Grzegorz Pawłaszek – Prezes Zarządu (18.07.2006 r. - 27.06.2008 r.)
- Mirosław Kugiel – Prezes Zarządu (28.06.2008 r. - do zakończenia kontroli)

Zał. nr 5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz. U. Nr 192, poz. 1379).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. Nr 123, poz. 1291 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).
9. Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).
10. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr .88, poz. 439 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin (Dz. U. Nr 136, poz. 1151 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin (Dz. U. Nr 116, poz. 979).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin (Dz. U. Nr 153, poz. 1774 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kryteriów bilansowości złóż kopalin (Dz. U. Nr 116, poz. 978).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż (Dz. U. Nr 128, poz. 1075 ze zm.).

16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 czerwca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż (Dz. U. Nr 107, poz. 735).
17. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złóż kopalin (Dz. U. Nr 93, poz. 442).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych (Dz. U. Nr 139, poz. 1169 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie inwestycji początkowych (Dz. U. Nr 109, poz. 714).
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz. U. Nr 94, poz. 840 ze zm.).
21. Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. WE L 83 z 27.03.1999).
22. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (Dz. Urz. L 205 z 02.08.2002, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 2, str. 170).
23. Zarządzenie nr 41 Ministra Środowiska z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie powołania Komisji Zasobów Kopalin.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Przydział 55
Data 22.2.2011 Zał. 1
Teczka ..... Sprawa .....

MINISTER GOSPODARKI

BDG-III-0911-28-SK/09

Warszawa, 21 lutego 2011 r.

L.dz. BDG/483/11

Pan
Stanisław Jarosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W związku z przekazaniem Informacji Najwyższej Izby Kontroli *o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych),* na podstawie art. 64 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.)*, poniżej przedstawiam stanowisko do przedmiotowej *Informacji*.

1) pkt 2.2.19. str. 14

Uprzejmie informuję, iż inwestycje mające na celu udostępnienie nowych zasobów są prowadzone głównie ze środków własnych spółek węglowych, bez wsparcia z budżetu państwa, które miało miejsce wyłącznie w 2010 roku. Dofinansowanie obejmowało jedynie część planowanych inwestycji, które spełniały kryteria określone w ww. przepisach, a całościowy zakres inwestycji związanych z udostępnianiem nowych zasobów jest znacznie większy. Kwota dotacji budżetowej stanowiła ok. 20% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez spółki w 2010 r.

Ponadto informuję, że obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. decyzja Rady *w sprawie pomocy ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE)* nie przewiduje możliwości dofinansowywania inwestycji początkowych ze środków budżetu państwa.

Ponadto inwestycje tego typu są przedsięwzięciami wieloletnimi, w związku z tym skalę ich finansowania należy oceniać również w perspektywie terminu ich ukończenia i uzyskania pełnych możliwości produkcyjnych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza
L.dz. 84 data wpływu 22.02.2011

37/5
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
WPŁYNĘŁO
data 21.02.11. godz. 17.20
L.dz. 12 podpis Kowalczyk

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

Data 21.02.2011

Sprawa MO-15/2009

W związku z powyższym obliczenia dotyczące wystarczalności zasobów, pkt 2.2.19., należałoby potraktować jako ilustrację skali inwestycji dofinansowanych z budżetu państwa, a nie wszystkich prowadzonych.

Uprzejmie informuję, iż użycie w przedmiotowej *Informacji* sformułowania *„inwestycje początkowe"* w odniesieniu do wszystkich inwestycji mających na celu udostępnienie nowych zasobów, również w przeszłości, jest nieprawidłowe. Pojęcie *„inwestycje początkowe"* zostało wypracowane na potrzeby *rozporządzenia Rady WE 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego* i tam też jest zdefiniowane. W związku z tym termin ten należy stosować wyłącznie w kontekście przepisów ww. *rozporządzenia*, tzn. w odniesieniu do ściśle określonej grupy kosztów ponoszonych na konkretne, wymienione w *rozporządzeniu* działania, podejmowane w okresie jego obowiązywania.

2) pkt 3.2.23. str. 84

Uwagi NIK do *Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku* są nieuzasadnione. Prognoza przygotowana na potrzeby *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*, przedstawia najbardziej prawdopodobny wariant rozwoju sytuacji w sektorze energetycznym, jaki nastąpi w wyniku realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku.* Celem jej wykonania była ocena zmian jakie nastąpią w sektorze energetycznym pod wpływem wdrażania zapisów powyższego dokumentu oraz realizacji zobowiązań międzynarodowych, w szczególności związanych z pakietem klimatycznym.

Należy wyraźnie podkreślić, że *Prognoza* zawiera wszystkie istotne dla przygotowania polityki energetycznej elementy bilansu paliwowo-energetycznego. Nie jest więc prawdą stwierdzenie, że zawiera *„tylko niektóre elementy bilansu paliwowo-energetycznego"*.

Ponadto na potrzeby prac nad *Polityką energetyczną Polski do 2030 roku* wykonawca dokonał analizy wrażliwości wyników prognozy na zmianę cen uprawnień do emisji CO_2 oraz na zmiany cen paliw węglowodorowych w imporcie do Polski, zgodnie z prognozami Międzynarodowej Agencji Energetycznej z 2007 oraz 2008 roku. Analiza wrażliwości została zamieszczona w *Prognozie zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku.* Dokument zawiera także porównanie wyników *Prognozy* z wynikami prognoz wykonanych przez National Technical University of Athens na zlecenie Komisji Europejskiej (Baseline Scenario 2008) dla Polski, Danii oraz Niemiec. Nie można się więc także zgodzić z uwagą, że nie zostały wykorzystane inne opracowania prognostyczne.

Należy wyraźnie podkreślić, że jest wiele sposobów prowadzenia prac prognostycznych oraz formułowania założeń. Przedstawione w *Informacji* NIK różnice pomiędzy prognozami wykonywanymi przez różne instytucje wynikają z przyjęcia odmiennych założeń - w szczególności z faktu, że pozostałe wspomniane w *Informacji* NIK opracowania nie uwzględniają realizacji polityki energetycznej. Formułowanie uwag przedstawionych w *Informacji* NIK świadczy o niedostatecznym zrozumieniu procesu formułowania prognoz.

3) pkt 1, str. 93

Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, sprawy związane z racjonalnym wykorzystaniem zasobów środowiska należą do kompetencji ministra właściwego ds. środowiska. W związku z tym Minister Gospodarki wystąpił do Ministra Środowiska o zgłoszenie poprawki do projektu *ustawy Prawo geologiczne i górnicze* w zakresie obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów. Realizacja wniosku jest w toku.

4) pkt 2 oraz 3 str. 94

Jak już wielokrotnie wskazywano w korespondencji z NIK, kryteria oceny wniosków o udzielenie dotacji na dofinansowanie do inwestycji początkowych określone w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie do inwestycji początkowych* są według mnie wystarczające. Ocena wniosków o udzielenie dotacji, dokonana na podstawie ww. przepisów pozwala na zapewnienie, że w wyniku realizowanych inwestycji eksploatacja zasobów będzie prowadzona w sposób bezpieczny i opłacalny. Zawarte we wnioskach szczegółowe informacje dotyczące inwestycji początkowych m.in. uzasadnienie celowości podjęcia inwestycji początkowej, wielkość nakładów finansowych i źródła finansowania tej inwestycji, przewidywana efektywność ekonomiczna inwestycji początkowej możliwa do osiągnięcia w wyniku otrzymania dotacji, planowany wpływ inwestycji początkowej na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w podziemnym zakładzie górniczym oraz dołączone do nich plany operacyjne i finansowe przedsiębiorstw umożliwiły dokładną ocenę złożonych wniosków. Przy wyborze inwestycji początkowych kierowano się kryteriami wskazanymi w ww. *rozporządzeniu* Ministra Gospodarki, w tym w szczególności dotyczącymi efektywności ekonomicznej i wielkości udostępnionych zasobów związanych z realizacją inwestycji.

5) pkt 4 str. 94

Utworzenie funduszu węglowego jest działaniem ważnym ze względu na wygaśniecie terminu obowiązywania rozporządzenia *Rady (WE) Nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego* stanowiącego podstawę dla udzielenia pomocy na inwestycje początkowe. Nowa d*ecyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla* nie pozwala na taką pomoc dla górnictwa.

Aktualnie rozpatrywane są możliwości utworzenia funduszu węglowego wspierającego działania inwestycyjne w górnictwie węgla kamiennego, przy założeniu, że nie będzie to stanowić pomocy publicznej dla sektora. Między innymi w tym celu powołany został w Ministerstwie Gospodarki, *Zespół Problemowy ds. opracowania najlepszych dla górnictwa rozwiązań w ramach realizacji „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.”*. Zespół przygotował propozycję utworzenia Funduszu Bezpieczeństwa Paliwowego, usytuowanego w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zasilanego środkami pochodzącymi z tzw. opłaty cieplnej. Prace w zakresie możliwości utworzenia funduszu węglowego są w toku.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Gospodarki w sprawie *Informacji o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)*

Minister Gospodarki uznał, że NIK nieprawidłowo posługuje się w *Informacji* sformułowaniem „inwestycje początkowe", używając go w odniesieniu do wszystkich inwestycji mających na celu udostępnienie do eksploatacji nowych zasobów, podczas gdy pojęcie to zostało wypracowane tylko na potrzeby *rozporządzenia Rady WE 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego.*

W związku z powyższym pragnę podkreślić, że zawarty w *Informacji* szacunek wystarczalności zasobów uwzględnia zasoby operatywne, które zostaną udostępnione do 2020 r. w wyniku inwestycji początkowych. Oznacza to, że pojęcie „inwestycje początkowe" zostało użyte w *Informacji* w sposób zgodny z przepisami powyższego *rozporządzenia.*

Nie podzielam uwag Ministra Gospodarki dotyczących wyrażonej przez NIK (nie po raz pierwszy) krytycznej oceny *Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku.* Dokument ten, stanowiący element *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku,* nie zawiera niektórych elementów bilansu paliwowo-energetycznego, w tym wielkości przewidywanego przywozu i wywozu węgla kamiennego oraz prognozowanych zmian w stanie zapasów węgla w poszczególnych latach. Ranga tego dokumentu powinna także skłaniać do szerszego uwzględnienia w nim innych opracowań prognostycznych dotyczących zapotrzebowania na energię i jej nośniki, zwłaszcza że opracowania takie były wykonywane przez liczące się ośrodki naukowo – badawcze. Podawane w nich wielkości znacząco odbiegały od oszacowanych w *Prognozie.*

Z satysfakcją odnotowuję informację o zrealizowaniu przez Ministra Gospodarki wniosku NIK dotyczącego podjęcia działań, aby w nowych uregulowaniach *Prawa geologicznego i górniczego* utrzymany został obowiązek określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych.

Przyjmując do wiadomości stanowisko Ministra Gospodarki w sprawie kryteriów udzielania dotacji na dofinansowanie inwestycji początkowych, ustalonych w stosownym rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 10 czerwca 2010 r., podtrzymuję wyrażoną w *Informacji* ocenę, że nie są one wystarczające do zapewnienia rentownej, bezpiecznej i możliwie pełnej eksploatacji zasobów udostępnionych w wyniku tych inwestycji.

27.03.2011

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
z up
Stanisław Jarosz

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Dział ... 557 ...
z dnia 21.02.11 Zał. ...
Sygn. ...

Warszawa, dnia 21 lutego 2011 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DGiKGe -091- 1 /7929 /10/KO

Pan
Stanisław Jarosz
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z otrzymaną w dniu 14 lutego 2011 r. Informacją o wynikach kontroli *Bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)* przedstawiam następujące stanowisko.

Biorąc pod uwagę ustalenia NIK przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym oraz w ww. Informacji ... nie zgadzam się z negatywną oceną działań Ministra Środowiska, przede wszystkim zaś z zarzutem niedostatecznej dbałości o ochronę złóż węgla kamiennego przed nieracjonalną gospodarką zasobami złóż węgla kamiennego.

Sprawy poruszone w wystąpieniu nie dają podstawy do dokonania takiej oceny.

Większość zarzutów NIK nie dotyczy złamania, nieprzestrzegania, nadużycia lub działania niezgodnego z prawem i przyznanymi przez to prawo kompetencjami, ale innego, moim zdaniem niewłaściwego, opartego na zasadach gospodarki nakazowej, rozumienia spraw z zakresu gospodarki złożami kopalin.

Część wystąpienia NIK świadczy o tym, że Minister Środowiska dobrze i właściwie realizuje swoje zadania. W kilku miejscach NIK wskazał na drobne uchybienia, które jednak nie wpływają na prowadzenie racjonalnej gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego (jak na przykład udział pracownika DGiKG jako sekretarza w Komisji Zasobów Kopalin, mimo, iż formalnie tym sekretarzem nie był; omyłki pisarskie w zawiadomieniach etc.). Wszystkie drobne uchybienia od razu zostały poprawione w trakcie kontroli, co również podkreślił NIK w swoim wystąpieniu.

Pozostała część wystąpienia odnosząca się do spraw merytorycznych może u czytelnika wywołać wrażenie braku zrozumienia spraw związanych z prowadzeniem właściwej gospodarki złożami węgla kamiennego. Takie gospodarowanie nie może odbywać się w oderwaniu od

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza
L.dz. 93 data wpływu 21.02.2011

DEPARTAMENT
GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA
I PRYWATYZACJI
Data 21.02.2011
Sprawa 410-15/2008

warunków ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, jakie występują w naszym kraju. Istotnym czynnikiem, który w dużej mierze wpłynął na stan bazy zasobowej węgla kamiennego była nadzorowana przez Ministra Gospodarki reforma sektorowa, wiążąca się m.in. likwidacją wielu zakładów górniczych oraz dążeniem do urynkowienia górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Przypominam przy tym, że Minister Środowiska nie miał żadnego wpływu na decyzje o likwidacji poszczególnych kopalń węgla a był jedynie odpowiedzialny za rozliczanie pozostawionych w takich kopalniach zasobów.

Pojawiające się niektóre wnioski i stwierdzenia w wystąpieniu pokontrolnym NIK są niezrozumiałe i mogą stanowić zagrożenie dla gospodarki narodowej. Najlepszym przykładem są stwierdzenia NIK, z których wynika, że Polska powinna importować węgiel a nie wydobywać go z krajowych złóż!. Także nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że może powinniśmy poczekać z eksploatacją węgla kamiennego na rozwój nowych technologii, ponieważ dzisiejsze systemy eksploatacji w zbyt dużym stopniu niszczą polskie zasoby. Prezentowanie takiego sposobu myślenia jest niezgodne z podejmowanymi przez nasz kraj działaniami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego opartego przede wszystkim na własnych surowcach. Przypominam, że ponad 90% energii elektrycznej pochodzi z węgla.

Jedyna myśl, która nasuwa się po analizie wystąpienie pokontrolnego jest taka, iż biorąc pod uwagę sposób prowadzenia eksploatacji węgla kamiennego w naszym kraju powinniśmy z niej zrezygnować, ponieważ przynosi ona straty w zasobach. Należy zauważyć, że ze względu na budowę geologiczną Górnośląskiego Zagłębia Węglowego oraz powszechnie stosowany ścianowy system eksploatacji pewne straty w zasobach były i będą nieuniknione. Podejmowane przez Ministra Środowiska decyzje w zakresie gospodarki kopalinami uwzględniają ten fakt. Zmiana sposobu podejścia, o który wnioskuje NIK wpłynęłaby negatywnie na rozwój strategicznego dla Polski górnictwa. Minister Środowiska zmuszony byłby odmawiać dokonywania przeklasyfikowań zasobów i odmawiać akceptowania wskaźników wykorzystania złoża, gdyby wiązałoby się to ze stratą zasobów. Takie działania uniemożliwiłyby skuteczną eksploatację złóż węgla kamiennego.
Według NIK należy czekać na rozwój najlepszych technologii (systemów eksploatacji w żaden sposób nieniszczących zasobów), choć nikt nie wie jak długo, a obecnie zatrzymać wydobycie, bo ono generuje i niszczy zasoby. Biorąc pod uwagę uzależnienie od węgla kamiennego polskiego sektora energetycznego podejście takie jest niezrozumiałe i oderwane od rzeczywistości. Nie mówiąc już o tym, że mogłoby ono spowodować konieczność likwidacji czynnych dzisiaj kopalń na Górnym Śląsku, co wpłynęłoby negatywnie nie tylko na stan naszego bilansu energetycznego, ale również spowodowałoby daleko idące skutki społeczne (likwidacja miejsc pracy, niepokoje i protesty społeczne).

Również zmiana podejścia w kwalifikowaniu zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych w złożu, o którą prosi NIK spowodowałaby zawyżanie stanu zasobów przemysłowych i dokonywanie kwalifikacji niemającej nic wspólnego z rzeczywistością. Zadaniem Ministra Środowiska należy dążyć do urealnienia bazy zasobowej węgla kamiennego.

W mojej opinii, Minister Środowiska, jako organ administracji rządowej powinien przede wszystkim działać w oparciu o istniejące przepisy, ale nie w sposób bezmyślny. Powinien on rozstrzygać sprawy rozsądnie, biorąc pod uwagę wszystkie aspekty sprawy. Musi on również patrzeć na sprawy szeroko, na całe prawodawstwo górnicze, a nie pojedyncze przepisy. Tym bardziej, kiedy mamy do czynienia z tak trudną materią jak geologia i górnictwo. Podstawową kwestią jest, aby nie doszło do działania w sprzeczności z przepisami prawa, a biorąc pod uwagę zarzuty NIK mogę jedynie zgodzić się, że doszło w niektórych sytuacjach do uchybień, które niezwłocznie zostały naprawione i nie rzutowały one w żaden sposób na sposób prowadzenia gospodarki węgla kamiennego.

Analizując niektóre zarzuty wydaje się, że NIK popiera nadmierną ingerencję państwa w prowadzenie działalności gospodarczej (zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie gospodarczej, poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie złóż kopalin jest działalnością gospodarczą) i proponuje działania zmierzające do powrotu gospodarki centralnej.

Pragnę podkreślić, iż podtrzymuję swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 10 listopada 2010 r., znak: DGiKGe-091-10003/54092/09/KO przedstawiającym informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków NIK oraz o podjętych działaniach oraz o przyczynach niepodjęcia tych działań, a mianowicie:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków uczestniczenia przez koreferentów w procesie opracowywania dokumentacji geologicznej lub dodatków do niej, opiniowanych następnie przez tych koreferentów.

Minister Środowiska podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone we wcześniejszej korespondencji, iż uczestniczenie przez koreferentów w procesie opracowywania dokumentacji geologicznych lub dodatków do dokumentacji jest zasadne. Jest możliwe stosowanie takiego rozwiązania o ile nie będzie ono stwarzało potencjalnego konfliktu interesów i zagrożenia dla obiektywizmu ocen dokumentacji geologicznych.

2. Dostosowanie trybu rozpatrywania dokumentacji geologicznych i dodatków do nich do zgodności z przepisami art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 Pgg.

Biorąc pod uwagę wnioski pokontrolne NIK Minister Środowiska podejmie działania zmierzające do jeszcze skuteczniejszego przestrzegania prawa i zgodności trybu rozpatrywania dokumentacji geologicznych i dodatków do dokumentacji z przepisami art. 45 ust. 1a i art. 46 ust. 2 Pgg. Jednocześnie informuję, że Minister Środowiska rozważy zmianę przepisów w tym zakresie.

3. Eliminację możliwych do usunięcia przyczyn powstawania opóźnień w wydawaniu zawiadomień o przyjęciu dokumentacji geologicznej (dodatków).

Minister Środowiska dołoży wszelkich starań, aby zawiadomienia o przyjęciu dodatków rozliczeniowych, jak również wszystkich innych dokumentacji geologicznych i dodatków do dokumentacji były wydawane w ustawowym terminie.

4. Podjęcie działań zmierzających do dokonywania przez przedsiębiorców górniczych całkowitego, skwantyfikowanego rozliczania zmian powstałych w zasobach geologicznych, bilansowych, pozabilansowych, przemysłowych i nieprzemysłowych – odpowiednio w zmienianych dokumentacjach geologicznych oraz projektach zagospodarowania złóż, wraz z pełnym uzasadnieniem powstałych różnic.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzona została dyskusja z członkami Komisji Zasobów Kopalin, dotyczące zastrzeżeń NIK. Uznano za niezbędne sporządzenie „Zaleceń dla koreferentów" dotyczących w szczególności konieczności dokładnego – tam gdzie to będzie możliwe - sprawdzania rozliczania zasobów w kolejnych dodatkach do dokumentacji. Minister Środowiska podejmie również działania w celu zwiększenia wymagań dotyczących przejrzystości tych rozliczeń. Podobne działania zostaną również zastosowane w stosunku do rozpatrywanych projektów zagospodarowania złóż (dodatków).

Zalecenia takie będą przydatne również członkom Komisji, aby zwrócili szczególną uwagę na te zagadnienia podczas oceny dokumentacji w trakcie posiedzeń Komisji Zasobów Kopalin.
Minister Środowiska rozważy również wprowadzenie ewentualnych zmian do rozporządzeń Ministra Środowiska: *w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin* oraz *w sprawie szczegółowych wymagań, jakimi powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż.*

5. Wyeliminowanie przypadków niezgodności danych zawartych w dokumentacjach geologicznych (dodatkach) i zawiadomieniach Ministra Środowiska o przyjęciu tych dodatków bez zastrzeżeń.

Odnośnie przypadków niezgodności danych zawartych w dokumentacjach geologicznych (i dodatkach do dokumentacji) oraz w zawiadomieniach o ich przyjęciu bez zastrzeżeń Minister Środowiska dołoży wszelkich starań, aby takie sytuacje nie miały miejsca, poprzez zwiększenie nadzoru i kilkustopniowej kontroli prawidłowości wydawanych zawiadomień o przyjęciu.

6. Zapewnienie określania przez przedsiębiorców rzeczywistych warunków ochrony złóż oraz szczegółowych zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów nieprzemysłowych – odpowiednio w dokumentacjach geologicznych (dodatkach) i projektach zagospodarowania złóż (dodatkach).

We współpracy z Komisją Zasobów Kopalin oraz Komitetem Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi Polskiej Akademii Nauk zostaną wypracowane odpowiednie przepisy i zasady dotyczące sposobu i zakresu ochrony zasobów złóż.
Zostanie zwiększona wnikliwość i wymagania w stosunku do przedsiębiorców przy ocenie rozdziału dotyczącego ochrony środowiska, ochrony złoża, rekultywacji.
Minister Środowiska rozważy również wprowadzenie ewentualnych zmian w zakresie wymagań dotyczących zasad, sposobu i zakresu ochrony zasobów do rozporządzeń Ministra Środowiska: *w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin* oraz *w sprawie szczegółowych wymagań, jakimi powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż.*

7. Spowodowanie dokonywania w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) klasyfikacji wszystkich udokumentowanych zasobów bilansowych do zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych, zamiast tylko ich części przewidzianej do zagospodarowania w okresie ważności koncesji.

Minister Środowiska rozważy konieczność takiego działania po uzyskaniu stanowiska Komisji Zasobów Kopalin działającej przy Ministrze Środowiska oraz Komitetu Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi Polskiej Akademii Nauk. Na podstawie tych stanowisk Minister Środowiska wypracuje najlepsze rozwiązanie.

8. Podjęcie wszelkich dostępnych działań wobec przedsiębiorców górniczych w celu niedopuszczania do projektowania i realizacji niszczącej podbudowy pokładów oraz odcinania dostępu poszczególnych ich części do dróg transportowo – wentylacyjnych.

Minister Środowiska nadal będzie dokładał wszelkich starań, aby przypadki niszczącej podbudowy oraz odcinania dostępu poszczególnych parcel do dróg transportowo – wentylacyjnych były ewentualnie stosowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

Minister Środowiska wspólnie z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego wypracuje ostateczne stanowisko w tej sprawie, w szczególności w kontekście wymogów wynikających z rozporządzenia Ministra Gospodarki *w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych.*
W tej sprawie Minister Środowiska wystąpił o zajęcie stanowiska przez Komisję Zasobów Kopalin działającej przy Ministrze Środowiska oraz Komitet Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi Polskiej Akademii Nauk. Na podstawie tych stanowisk Minister Środowiska wypracuje najlepsze rozwiązanie.

9.Egzekwowanie zamieszczania przez podmioty górnicze w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) precyzyjnych kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych i nieprzemysłowych.

Minister Środowiska egzekwuje i będzie egzekwował od przedsiębiorców zamieszczanie w projektach zagospodarowania złóż (dodatkach) jak najbardziej precyzyjnych (o ile będzie to możliwe) kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych i nieprzemysłowych.

10. Spowodowanie ostatecznego zaprzestania stosowania podziału zasobów pozabilansowych węgla kamiennego na grupę A i B.

Likwidacja podziału zasobów pozabilansowych na grupę A i B jest realizowana sukcesywnie w miarę opracowywania dodatków do dokumentacji. Zasady te będą nadal stosowane i egzekwowane przez Ministra Środowiska.

11. Zaprzestanie akceptowania naruszających przepisy przeklasyfikowań zasobów, dokonywanych samodzielnie przez przedsiębiorców górniczych.

Minister Środowiska nie akceptował i nie będzie akceptował przeklasyfikowań dokonywanych samodzielnie przez przedsiębiorców górniczych, w sytuacji, gdy zmiany w kwalifikacji zasobów w okresie sprawozdawczym przekroczą 50 % rocznego wydobycia. Pismo z takim stanowiskiem zostało skierowane do przedsiębiorców górniczych.

12. Ponowne zaklasyfikowanie wszystkich zasobów zalegających w złożach zlikwidowanych kopalń, zgodnie z obowiązującymi kryteriami bilansowości.

Działanie takie nie jest zasadne, argumentacja w tej sprawie została przedstawiona we wcześniejszych pismach Ministra Środowiska. Jednakże biorąc pod uwagę zalecenia NIK, Minister Środowiska zlecił opracowanie dodatków do dokumentacji geologicznych złóż w kopalniach, w których zakończono eksploatację, zgodnie z obowiązującymi obecnie kryteriami bilansowości. Po ich wykonaniu zostaną wprowadzone odpowiednie zmiany do *Bilansu zasobów złóż kopalin i wód podziemnych w Polsce.*
Jednocześnie informuję, że Minister Środowiska rozważy zmianę przepisów w tym zakresie.

13. Wymaganie od przedsiębiorców górniczych opracowania projektów zagospodarowania złóż (dodatków) posiadających wyższy niż dotąd stopień rozpoznania złóż (mierzony odpowiednio wysokim minimalnym udziałem kategorii A i B w zasobach, np. 50 %).

Podtrzymuję stanowisko Ministra Środowiska przedstawione w odpowiedziach do NIK w trakcie przeprowadzonej kontroli, że działanie takie jest niezasadne i niewykonalne. Nie jest możliwe

nakazanie przedsiębiorcom ponoszenia ogromnych kosztów finansowych na dodatkowe rozpoznanie złóż przed sporządzaniem projektu zagospodarowania złoża. Inwestycje związane z lepszym rozpoznaniem udokumentowanych złóż węgla kamiennego są finansowane bezpośrednio przez przedsiębiorców, najczęściej w trakcie prowadzenia ruchu zakładu górniczego. Minister Środowiska ma świadomość, iż restrykcyjne zmuszanie przedsiębiorcy do intensyfikacji prac rozpoznawczych w krótkim okresie czasu mogłoby mieć negatywny wpływ na rentowność kopalń węgla kamiennego, a w konsekwencji spowodować likwidację wielu zakładów górniczych.

14. ***Rozważenie możliwości ustanowienia praktyki weryfikacji przez Państwowy Instytut Geologiczny operatów ewidencyjnych pod kątem prawidłowości ich sporządzania, a także zatwierdzania operatów przez tę jednostkę.***

Jak już wyjaśniano we wcześniejszej korespondencji nie ma możliwości weryfikacji przez PIG operatów ewidencyjnych pod kątem prawidłowości ich sporządzania, a także ich zatwierdzania. PIG działa w ramach państwowej służby geologicznej i wykonuje wyłącznie zadania o charakterze pomocniczym. Zaproponowane działania wykraczają zarówno poza jego właściwości jak również zakres merytoryczny. Z racji wykonywanych zadań i ich charakteru PIG nie może posiadać kompetencji przynależnych organom administracji geologicznej. Ponadto przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie przewidują zatwierdzania operatów ewidencyjnych. Jednocześnie chciałbym podkreślić, że do organu koncesyjnego, zgodnie z wolą ustawodawcy, przesyłane są tylko części tekstowe operatów ewidencyjnych, co powoduje, że pełna kontrola operatu ewidencyjnego nie jest możliwa. W przypadku prowadzenia prawidłowej i kompleksowej weryfikacji zmian zasobów zawartych w operatach ewidencyjnych, organ koncesyjny musiałby każdorazowo (w przypadku wszystkich 400 operatów dotyczących złóż kopalin, dla których organem koncesyjnym jest Minister Środowiska) żądać od przedsiębiorcy przedstawiania pozostałych części operatu ewidencyjnego, nie mając stosownego na takie działanie upoważnienia wynikającego z przepisów. Wymagałoby to zwiększenia obsady kadrowej i poniesienia dodatkowych kosztów na funkcjonowanie administracji, do czego ustosunkowuję się w pkt 17.
Ponadto uważam, że skoro operaty ewidencyjne są nadzorowane przez okręgowe urzędy górnicze nie widzę uzasadnienia, żeby czynności kontrolne były dublowane przez organ koncesyjny.

15. Zgłoszenie w trakcie prac nad projektem ustawy Prawo geologiczne i górnicze, poprawek zmierzających do obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych, poniżej którego eksploatacja nie byłaby dopuszczalna oraz pozostawienia kryteriów bilansowości, ustalanych na podstawie rozporządzeń przez Ministra Środowiska, a także umożliwienia uwzględniania w operatach ewidencyjnych wszystkich czynników wpływających na zmiany w zasobach.

Minister Środowiska nie widzi podstaw do umieszczenia w projekcie ustawy *Prawo geologiczne i geologiczne* obligatoryjnego określania minimalnego stopnia wykorzystania zasobów przemysłowych, poniżej którego eksploatacja nie byłaby dopuszczalna.
Koncepcja rozwiązań przyjętych przez Rząd ma na celu liberalizację i uproszczenie przepisów prawa, a propozycja NIK nakazująca stosowanie administracyjnych mierników byłaby sprzeczna z tą ideą.
Ponadto wybór kryteriów we własnym zakresie przez przedsiębiorcę umożliwi mu planowanie racjonalnej gospodarki złożem, w tym eksploatacji takiej kopaliny, która ze względu na niskie parametry nie spełniałaby kryteriów narzuconych rozporządzeniem.

Możliwość podejmowania przez przedsiębiorcę decyzji o ustalaniu kryteriów dodatkowo upraszcza przepisy prawa dotyczące procesu dokumentowania złóż kopalin, bez konieczności występowania do organu o zezwolenie na zmianę kryteriów bilansowości.
Przywrócenie w projekcie ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* delegacji dla Ministra Środowiska do określania kryteriów w drodze aktu wykonawczego byłoby działaniem przeciwnym do koncepcji przyjętej przez Rząd.
Jak już przedstawiono we wcześniejszej korespondencji nie ma potrzeby wprowadzania zmian do rozporządzenia w *sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać operaty ewidencyjne zasobów złóż kopalin.* Wymagania zawarte w rozporządzeniu są wystarczające dla odzwierciedlenia zmian w zasobach złóż wynikających z dokładniejszego rozpoznania złoża, eksploatacji złoża i strat spowodowanych eksploatacją złoża oraz przeklasyfikowania zasobów.

16. Podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia wiarygodności danych dotyczących zasobów węgla kamiennego, publikowanych w Bilansie zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce.

Zdaniem Ministra Środowiska dane dotyczące udokumentowanych zasobów w złożach węgla kamiennego, publikowane w *Bilansach zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce* cechują się wysokim stopniem wiarygodności i rzetelności. Mam jednak nadzieję, że coroczna weryfikacja danych oraz szczegółowa analiza zaleceń pokontrolnych NIK (i ich częściowe wdrożenie do stosowania) przyczynią się do osiągnięcia najwyższego z możliwych stopnia wiarygodności dostępnych danych o tej kopalinie.
Minister Środowiska po dokonaniu kompleksowej analizy zaleceń NIK rozważy możliwość wprowadzenia dodatkowych zmian do *Bilansu zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce.*

17. Rozpatrzenie możliwości wzmocnienia obsady kadrowej DGiKG.

W związku z racjonalizacją zatrudnienia m.in. w państwowych jednostkach budżetowych oraz z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych zwiększenie obsady kadrowej Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych nie będzie w najbliższym czasie możliwe.

Ponadto informuję, iż w celu realizacji powyższych wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 14 lipca 2010 r., podjęte zostały następujące działania:

- Zlecone zostało opracowanie ekspertyzy pt. *Weryfikacja zasobów węgla kamiennego w złożach zlikwidowanych kopalń wraz z przeliczeniem ich zasobów w oparciu o obowiązujące kryteria bilansowości*. Opracowanie jest w trakcie realizacji. Zakończenie tematu przewidziano na koniec marca br.

- Dnia 18 stycznia 2010 r. wystąpiono do Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. o dokonanie niezbędnej korekty w zakresie uwzględnienia brakującej ilości zasobów bilansowych w złożu Śląsk w operacie ewidencyjnym dla tego złoża za rok 2009.

- Dnia 24 listopada 2010 r. w Ministerstwie Środowiska odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli spółek węglowych poświęcone omówieniu wyników przeprowadzonej przez NIK kontroli.

- Dnia 17 grudnia 2010 r. odbyło się posiedzenie Komisji Zasobów Kopalin poświęcone uwagom i wnioskom zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 14.07.2010 r.

- Dnia 20 stycznia 2011 r., odbyło się posiedzenie prezydium Komitetu Zrównoważonej Gospodarki Surowcami Mineralnymi w poszerzonym składzie w sprawie uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 14.07.2010 r.

- Opracowany został *Ramowy zakres koreferatów do dokumentacji geologicznych złóż kopalin,* w którym zwrócono uwagę m.in. na konieczność sporządzania dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wykonywania rozliczenia zasobów w stosunku do przedstawianych we wcześniejszych dokumentacjach/dodatkach, wraz z podaniem uzasadnienia przyrostu lub ubytku zasobów, jaki nastąpił w porównaniu do poprzedniej dokumentacji/dodatku.

- Opracowany został Regulamin prac Komisji Zasobów Kopalin.

Z upoważnienia

Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
GŁÓWNY GEOLOG KRAJU
dr Henryk Jacek Jezierski

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Środowiska
w sprawie *Informacji o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)*

Z satysfakcją przyjmuję informację o zrealizowaniu lub przyjęciu do realizacji przez Ministra Środowiska szeregu wniosków zgłoszonych w wyniku kontroli. Podjęcie tych działań wskazuje, że Minister Środowiska uznał za słuszną ocenę NIK o konieczności zmiany niektórych stosowanych dotychczas zasad gospodarki zasobami węgla kamiennego. Wyrażam przekonanie, że przyczyni się to do poprawy racjonalności tej gospodarki.

Nie mogę natomiast zgodzić się z przedstawionymi przez Ministra Środowiska polemicznymi, uogólniającymi uwagami, które niejednokrotnie wypaczają sens i treść dokonanej przez NIK negatywnej oceny działalności Ministra Środowiska w zakresie ochrony złóż węgla kamiennego przed nieracjonalną gospodarką. Pragnę podkreślić, że uwagi te stanowiły istotną część zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego NIK, które to zastrzeżenia uchwałą Kolegium NIK zostały praktycznie w całości oddalone.

28.02.2011

z up. WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz