



**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
*Stanisław Jarosz*

Warszawa, 16 marca 2010 r.

P//09/044  
KGP-410-15-3/2009

**Pan**  
**Piotr Litwa**  
**Prezes**  
**Wyższego Urzędu Górniczego**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli<sup>1</sup> w ramach tematu kontrolnego *Bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych)* przeprowadziła w Wyższym Urzędzie Górniczym w Katowicach (dalej WUG) kontrolę sprawowania nadzoru nad gospodarką złożami węgla kamiennego przez organy nadzoru górniczego, obejmując nią okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 września 2009 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 11 grudnia 2009 r. oraz ustaleniami kontroli przeprowadzonych w powyższym zakresie w Ministerstwie Środowiska i Kompanii Węglowej S.A., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

**1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania organów nadzoru górniczego w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.**

**2. W okresie objętym kontrolą Dyrektorzy objętych kontrolą Okręgowych Urzędów Górniczych<sup>2</sup> (dalej: OUG), na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 2 oraz art. 55 ust. 4 *ustawy z dnia***

---

<sup>1</sup> Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

<sup>2</sup> W Gliwicach, Katowicach, Lublinie oraz Rybniku.

4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (*Pgg*)<sup>3</sup>, wydali na wniosek przedsiębiorców 14 opinii do projektów zagospodarowania złóż (*PZZ*) oraz 21 opinii do dodatków do *PZZ* na wniosek organu koncesyjnego (Ministra Środowiska). NIK pozytywnie ocenia fakt, że wszystkie powyższe opinie wydane zostały terminowo, to jest zgodnie z art. 106 § 3 *Kpa*<sup>4</sup>.

**2.1.** Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast fakt, że opiniom o dodatkach do *PZZ* nadawano niewłaściwą formę. Z ustaleń kontroli wynika, że praktycznie wszystkie zbadane opinie<sup>5</sup> do dodatków do *PZZ* wydane zostały w formie pisma przedstawiającego stanowisko urzędów górniczych, podczas gdy, zgodnie z art. 106 *Kpa*, powinny zostać wydane w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Było to postępowanie zgodne z odnośnymi wytycznymi Prezesa WUG z dnia 4 lutego 2002 r., lecz niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Opiniowanie dodatków do *PZZ* jest elementem postępowania administracyjnego, ponieważ organ koncesyjny, na podstawie art. 55 ust. 4 *Pgg* wprawdzie nie wydaje decyzji zatwierdzającej przyjęcie dodatku do *PZZ*, lecz zawiadamia przedsiębiorcę o przyjęciu dodatku bez zastrzeżeń, ale może żądać od niego, w drodze decyzji, zmiany lub uzupełnienia dodatku. NIK zwraca przy tym uwagę na przepis art.10§1*Kpa* stanowiący, że *organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.*

W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby nieprawidłowość powyższa wywołała bezpośrednio negatywne skutki dla przedsiębiorców. Nie było bowiem przypadków wydania przez organ koncesyjny decyzji wzywającej do zmiany lub uzupełnienia dodatku wskutek negatywnej opinii organu nadzoru górniczego.

NIK nie wnosi natomiast zastrzeżeń do formy wydawania opinii o *PZZ*. Zgodnie z art.20 ust. 2 pkt 2 *Pgg*, *PZZ* stanowi załącznik do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin. O opinię do ww. *PZZ* występuje przedsiębiorca, a nie organ koncesyjny, zatem nie zachodzą w tym przypadku przesłanki określone w art. 106 *Kpa*.

**2.2.** Z ustaleń kontroli wynika, że niektórzy Dyrektorzy OUG nie przestrzegali wydanych w dniu 24 lutego 2005 r. zaleceń Wiceprezesa WUG, zmierzających do wydawania przez nich jednoznacznych opinii pozytywnych bądź negatywnych w sytuacji, gdy opiniowany *PZZ*

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. Przepis ten stanowi, że organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.

<sup>5</sup> Za wyjątkiem jednej opinii, dotyczącej dodatku nr 2 do *PZZ* „Jaworzno,” która została wydana w dniu 27 października 2009 r., tj. po okresie objętym kontrolą. Powyższa opinia Dyrektora OUG w Katowicach miała formę postanowienia zamiast pisma opiniującego z uzasadnieniem.

(albo dodatek do PZZ) spełniał lub nie spełniał wymogów w zakresie gospodarki złożem, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa powszechnego i bezpieczeństwa pracy.

Spośród skontrolowanych 35 wydanych opinii, jednoznacznie pozytywną bądź negatywną opinię o PZZ (dodatkach) organy nadzoru górniczego sformułowały tylko w 15 przypadkach. Zalecany jednoznaczny charakter miały opinie wydawane tylko przez Dyrektorów OUG w Gliwicach i Lublinie.

**2.3.** NIK zwraca uwagę, że w żadnej ze skontrolowanych opinii nie dokonano oceny zasadności sporządzenia PZZ lub dodatków do nich. Wiceprezes WUG Pan Mirosław Koziura stwierdził<sup>6</sup>, że przedmiotem opiniowania dodatków do PZZ przez organy nadzoru górniczego nie jest zasadność zmiany PZZ, wynikająca z przesłanek wymienionych w art. 55ust. 1 *Pgg*. Ocena tej zasadności – zgodnie z art. 55 ust. 4 *Pgg* – należy do kompetencji organu koncesyjnego.

Zdaniem NIK, urzędy górnicze mają prawo do pełnego opiniowania PZZ (dodatków), w tym do oceny, czy podane przez podmioty górnicze przyczyny dokonywania zmian w PZZ (dodatkach) są zgodne z przesłankami określonymi art. 55 ust. 1 *Pgg*. Zagadnienie to powinno być analizowane na tej samej zasadzie, na jakiej urzędy górnicze w swych opiniach oceniają np. zgodność PZZ z przepisami *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*<sup>7</sup>.

Fakt, że ocena zasadności zmiany PZZ należy do kompetencji organu koncesyjnego, to jest Ministra Środowiska, nie wyklucza możliwości, a tym bardziej celowości wyrażenia stosownej opinii przez organy nadzoru górniczego. Żaden przepis prawa nie określa zakresu przedmiotowego opinii urzędów górniczych o PZZ (dodatkach). Tym samym nie istnieją formalne ograniczenia tego zakresu. NIK zwraca uwagę, że do kompetencji Ministra Środowiska należy ocena projektów zagospodarowania złóż i ich przyjęcie lub nieprzyjęcie, niezależnie od opinii urzędów górniczych. Nie przesądza to jednak o zbędności opiniowania PZZ przez urzędy górnicze tylko dlatego, że ocena i akceptacja PZZ należy do wyłącznej kompetencji organu koncesyjnego.

**2.4.** NIK pozytywnie ocenia rzetelne opiniowanie PZZ (dodatków) przez OUG w Katowicach, Lublinie i Rybniku. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 27 opinii wydanych przez dyrektorów tych urzędów, w 15 zawarto uwagi dotyczące stwierdzonych

---

<sup>6</sup> W wyjaśnieniach z dnia 28 września 2009 r.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 1075 ze zm.

nieprawidłowości w zakresie ochrony zasobów węgla. I tak, Dyrektor OUG w Katowicach stwierdził 36 związanych z tym nieprawidłowości (w 8 spośród wydanych 11 opinii), Dyrektor OUG w Rybniku odpowiednio 16 (w 6 spośród 14 opinii), a Dyrektor OUG w Lublinie 14 (w jednej z 2 opinii). Nieprawidłowości, o których mowa, dotyczyły nieprzestrzegania poszczególnych przepisów przywołanego już *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*, w tym m.in. braku opisu zagrożeń mogących wpłynąć na ochronę zasobów, nieprzedstawiania szczegółowych zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych, nieustalania wielkości projektowanych strat złożowych, niepodawania, czy istnieją uwarunkowania geograficzne i inne wpływające na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża, nieuwzględniania ograniczeń wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niewyznaczenia bądź nieprawidłowego wyznaczenia granic filarów ochronnych oraz braku prawidłowego ich opisu na mapach górniczych, a także niepodawania kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych.

Uwzględniając liczne nieprawidłowości ujawniane i przedstawiane w opiniach przez dyrektorów wskazanych powyżej OUG, NIK zwraca uwagę, że Dyrektor OUG w Gliwicach nie stwierdził jakichkolwiek nieprawidłowości w żadnej z wydanych 8 skontrolowanych opinii. Z ustaleń kontroli wynika, że OUG w Gliwicach nie przeprowadzał analiz opiniowanych dokumentów w zakresie określonym w przywołanych już wytycznych Prezesa WUG z 2002 r. a jedynie sprawdzał pod względem formalnym, czy w części opisowej PZZ (dodatków) zamieszczano te elementy (zagadnienia), które były wyszczególnione w *rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*. Konsekwencją braku pełnej, rzetelnej analizy PZZ (dodatków) mogło być - biorąc pod uwagę charakter i ilość uwag zawartych w opiniach dyrektorów pozostałych trzech OUG – niewskazanie nieprawidłowości istotnie rzutujących na gospodarkę złożami, stanowiącej najistotniejszy element bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że po 2004 r.<sup>8</sup> nie została przeprowadzona żadna odrębna, kompleksowa kontrola opiniowania PZZ (dodatków) przez organy nadzoru górniczego I instancji. Okresowe kontrole poszczególnych OUG, wykonywane przez Departament Ochrony Środowiska i Gospodarki Złożem WUG, zgodnie z harmonogramem

---

<sup>8</sup> Departament Ochrony Środowiska i Gospodarki Złożem WUG w listopadzie i grudniu 2004 r. przeprowadził kontrolę w okręgowych urzędach górniczych nadzorujących zakłady górnicze wydobywające węgiel kamienny w zakresie opiniowania PZZ i dodatków do nich oraz sporządził raport dla Prezesa WUG.

zatwierdzonym przez Prezesa WUG, nie stwierdzały nieprawidłowości. Kontrole te dotyczyły jednak relatywnie niewielu opinii i materiałów związanych z ich opracowaniem (protokołów z inspekcji zakładów górniczych).

**2.5.** NIK pozytywnie oceniając krytyczne opinie większości skontrolowanych OUG o PZZ (dodatkach), zwraca uwagę, że w opiniach tych nie zwracano uwagi na konieczność zwiększenia ochrony zasobów węgla i pełniejszego ich wykorzystania. Poza jednym wyjątkiem<sup>9</sup>, w opiniach OUG brak było krytycznego ustosunkowania się do zawartych w PZZ (dodatkach) zapisów dotyczących ochrony zasobów nieprzemysłowych. Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż, w części opisowej PZZ powinny być podane szczegółowe zasady, sposób i zakres ochrony zasobów nieprzemysłowych. W dokumentach tych, zamiast konkretnych zapisów dotyczących ochrony zasobów, z reguły zamieszczano ogólne stwierdzenia, np.: *„nie przewiduje się szkodliwej podbudowy zasobów nieprzemysłowych przez eksploatację zasobów przemysłowych”*; *„część zasobów zakwalifikowano do nieprzemysłowych z uwagi na uwarunkowania techniczne”*, *„projektowana eksploatacja nie utrudni ewentualnego udostępnienia w przyszłości zasobów nieprzemysłowych”*; *„będzie prowadzone racjonalne wydobywanie i zagospodarowanie kopalni”*; *„nie przewiduje się przeklasyfikowania zasobów nieprzemysłowych do przemysłowych i eksploatacji zasobów nieprzemysłowych”*; *„naczelną zasadą przy eksploatacji węgla jest ochrona złoża”*; *„w przypadku stworzenia korzystnych warunków do zagospodarowania zasobów nieprzemysłowych, zostaną one przeklasyfikowane do zasobów przemysłowych, a w przeciwnym razie będą zaliczone do strat”*.

Kontroli NIK w Ministerstwie Środowiska poddano 24 PZZ (dodatki) opracowane przez kopalnie. W jednym przypadku<sup>10</sup> nie podano żadnych informacji o ochronie złóż, a w 10 opracowaniach (9 dodatkach do PZZ<sup>11</sup> i jednym PZZ<sup>12</sup>) zamieszczono zapisy wskazujące na zamiar prowadzenia nieracjonalnej gospodarki. Były to zapisy w rodzaju: *„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”* oraz *„dopuszcza się odcięcie zasobów nieprzemysłowych i ich zaliczenie do strat”*. W sumie w 8 PZZ (dodatkach) przewidywano

<sup>9</sup> Opinia o PZZ „Bogdanka”, opracowana dnia 8 stycznia 2008 r. przez OUG w Lublinie.

<sup>10</sup> Dodatek nr 5 do PZZ „Marcel”.

<sup>11</sup> Dodatek nr 2 do PZZ „Pniówek”; dodatek nr 3 do PZZ „Jas - Mos”; dodatek nr 4 do PZZ „Jas - Mos”; dodatek nr 4 do PZZ „Anna”; dodatek nr 6 do PZZ „Zofiówka”, dodatek nr 7 do PZZ „Zofiówka” dodatek nr 4 do PZZ „Budryk”; dodatek nr 4 do PZZ „Pokój”; dodatek nr 5 do PZZ „Pokój”.

<sup>12</sup> PZZ „Bzie – Dębina 2 – Zachód”.

dokonanie odcięcia zasobów nieprzemysłowych od głównych wyrobisk. Powyższe zapisy, wskazujące na przewidywaną nieracjonalną gospodarkę złożami, nie zostały zakwestionowane w opiniach sporządzanych przez urzędy górnicze.

W dodatku nr 2 do PZZ „Pniówek” wskazano ochronę złoża jako naczelną zasadę eksploatacji węgla, która miała w szczególności dotyczyć ochrony zasobów bilansowych i przemysłowych, ale także nieprzemysłowych i pozabilansowych. Nie stanowiło to jednak przeszkody w zamieszczeniu w tym dodatku zapisu, że *„zasoby nieprzemysłowe, które w przyszłości zostaną odcięte od dróg transportowo – wentylacyjnych przewiduje się zaliczyć do strat”*. W ocenie NIK, zbieg powyższych zapisów w jednym dokumencie wskazuje, że kopalnie, pomimo formalnych deklaracji o ochronie zasobów, z góry zakładają odcięcie części parcel z zasobami nieprzemysłowymi od głównych wyrobisk, a następnie ich przekwalifikowanie do strat, co oznacza pozbawienie ich ochrony prawnej. Wprawdzie ww. odcięte zasoby (zakwalifikowane do strat) będą nadal fizycznie istnieć, ale dostęp do nich będzie uniemożliwiony, lub bardzo utrudniony, z powodu odcięcia od dróg transportowych i wentylacyjnych. W praktyce uniemożliwia to eksploatację tych parcel ze względu na bardzo duże koszty ich osobnego udostępnienia, nawet gdyby było to możliwe ze względów górniczo – geologicznych. Ponadto powierzchnia ziemi nad tymi zasobami może w przyszłości zostać tak zagospodarowana, że dostęp do nich będzie prawnie niemożliwy.

W 7 PZZ (dodatkach) uwzględniono możliwość zaistnienia niszczącej podbudowy pokładów z zasobami nieprzemysłowymi, w tym w 3 została ona już zaplanowana. Zastrzeżenia NIK wzbudza brak negatywnego zaopiniowania przez urzędy górnicze powyższych zapisów. I tak, na przykład:

- W dodatku nr 3 do PZZ „Jas - Mos” oraz w dodatku nr 4 do PZZ „Jas - Mos” zaprojektowano eksploatację w sposób niszczący zasoby nieprzemysłowe zawarte w części dwu 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<sup>13</sup>. W protokole z inspekcji KWK „Jas – Mos”, którego sporządzenie poprzedzało opracowanie opinii o dodatku nr 3 do PZZ „Jas - Mos”, zaznaczono natomiast – w przeciwieństwie do opinii przekazanej Ministrowi Środowiska - że wyjątkiem od zasady niestosowania niszczącej podbudowy były części dwu pokładów. Ponadto w ww. protokole stwierdzono, że w przypadku warstwowej eksploatacji

---

<sup>13</sup> W opinii o dodatku nr 3 do PZZ „Jas - Mos” stwierdzono jedynie, że eksploatację generalnie zaprojektowano w sposób nie niszczący zasobów nieprzemysłowych.

pokładów częściowo może zostać zniszczona warstwa przewidziana do późniejszego wydobywania. Fakty te pominięto jednak w treści opinii.

- W PZZ „Bzie – Dębina 2 – Zachód” generalnie zaprojektowano eksploatację złoża w sposób nie niszczący zasobów nieprzemysłowych. Zasada ta nie dotyczyła jednego pokładu (oznaczonego jako 412 łg+łd), który rozwarstwił się na dwie części, z których górna miała miąższość w granicach 1 m, dolna zaś 1 m – 2,2 m. W PZZ uznano, że wielkość przerostu skały płonnej pomiędzy warstwami jest tak duża, że uniemożliwia jednoczesną eksploatację obu warstw, a zbyt mała, aby zapobiec zniszczeniu górnej warstwy z powodu eksploatacji dolnej. Zasoby w wysokości 1 234 tys. ton, zawarte w górnej warstwie pokładu zakwalifikowano do strat w zasobach nieprzemysłowych. NIK zwraca uwagę, że zarówno w PZZ, jak i w opinii o nim, nie uwzględniono możliwości wyeksploatowania dolnej warstwy pokładu z zastosowaniem podsadzki, co umożliwiłoby ochronę warstwy górnej.
- Zarówno w dodatku nr 4 jak i nr 5 do PZZ „Pokój” dopuszczono niszczącą podbudowę zasobów nieprzemysłowych (głównie zalegających w niewielkich parcelach, o małej miąższości i silnie zaburzonych tektonicznie) oraz ich zaliczenie do strat.

NIK zaznacza, że w obecnym stanie prawnym nie ma przepisów zezwalających na niszczącą podbudowę (zniszczenie struktury podbudowanych pokładów) i na odcinanie dostępu poszczególnych parcel do głównych dróg (wyrobisk) transportowo – wentylacyjnych. Jednakże zarówno w przeszłości, jak i obecnie, praktyka taka miała i ma miejsce.

Przepisy art. 125 i art. 126 *Prawa ochrony środowiska*<sup>14</sup> jednoznacznie nakazują ochronę zasobów. Istotny jest zwłaszcza przepis artykułu 126 ust. 2, który m.in. stanowi, że „*podejmujący eksploatację złóż kopaliny lub prowadzący tę eksploatację jest obowiązany przedsięwziąć środki niezbędne do ochrony zasobów złoża*”. A więc wszystkie zasoby geologiczne, niezależnie od tego, czy są to zasoby bilansowe czy pozabilansowe, podlegają prawnej ochronie. Przepisy § 2 ust. 10 *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż* jednoznacznie stanowią, że część opisowa PZZ (dodatki) powinna określać szczegółowe zasady, sposób i zakres ochrony zasobów nieprzemysłowych. Wprawdzie w ww. *rozporządzeniu* mowa jest o ochronie tylko zasobów nieprzemysłowych (w praktyce one

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

głównie podlegają niszczącej podbudowie lub odcięciu od głównych wyrobisk, gdy dochodzi do tych działań), ale nie wynika z niego, że części tych zasobów mogą nie być objęte ochroną i że można je niszczyć w drodze stosowania nieprawidłowej podbudowy lub uniemożliwić dostęp do nich przez odcięcie od wyrobisk.

Minister Gospodarki w § 88 *rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych*<sup>15</sup>, ustalił jako regułę wybieranie (eksploatację) pokładu wyżej leżącego przed pokładem niżej leżącym, wskazując jednocześnie w sposób enumeratywny 3 sytuacje, w których dopuszczalna jest zmiana kolejności wybierania pokładów, nie powodująca zniszczenia lub uszkodzenia żadnego z nich, to jest, gdy:

- zachodzi 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 odbywa się z zastosowaniem podsadzki<sup>16</sup>.

Także przepisy punktu 4.1.9.4. *załącznika nr 5 do powyższego rozporządzenia*, który dotyczy podbierania (podbudowy) pokładów w związku z ich odprężaniem, wyraźnie zabraniają dokonywania niszczącej podbudowy. Wskazuje na to fakt ustalania wysokości tzw. wskaźnika podbierania M na takim poziomie, przy którym możliwa jest eksploatacja pokładu odprężającego (podbierającego) na zawał lub z zastosowaniem podsadzki hydraulicznej w celu niezniszczenia podkładu odprężanego (podbieranego).

NIK zauważa także, że urzędy górnicze w opiniach o PZZ (dodatkach) w niewielkim stopniu zwracały uwagę na kształtowanie się wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych. Odnotowano zaledwie jeden taki przypadek, dotyczący opinii o dodatku nr 3 do PZZ „Wesoła”, w której wskazano na błędne obliczenie wskaźnika wykorzystania zasobów przemysłowych dla części pokładu 510 (podano 30 % zamiast 25 %). W opinii tej uznano, że zwiększenie stopnia wykorzystania zasobów było w tej części pokładu niemożliwe z powodu występowania zaburzeń geologicznych i zagrożeń naturalnych. Należy jednak zaznaczyć, że w opinii nie wskazano, że w tym dodatku wystąpiły trzy inne przypadki błędnego obliczenia (zaniżenie wysokości) powyższego wskaźnika dla trzech innych części złoża, pomimo tego, że fakt ten stwierdzono w notatce służbowej, opracowanej w celu wydania opinii.

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 139, poz. 1169 ze zm.

<sup>16</sup> Celem zastosowania podsadzki była ochrona pokładu nadległego (górnego) przed niszczącą podbudową.

Urzędy górnicze w opiniach nie oceniały niskiego poziomu wskaźnika wykorzystania zasobów przemysłowych<sup>17</sup>, a tym samym wysokich wskaźników strat<sup>18</sup>. Dokonana podczas kontroli w Ministerstwie Środowiska analiza 24 zaopiniowanych przez urzędy górnicze PZZ i dodatków do nich, przyjętych bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska wykazała, że wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych kształtowały się na poziomie od 32,2 % (PZZ „Jadwiga 2”) do 76,1 % (PZZ „Bogdanka”), a wskaźniki strat wahały się od 31,5 % do 210,2 %, a najczęściej przekraczały poziom 70 %.

Pomijanie w opiniach opracowywanych przez okręgowe urzędy górnicze tak wysokich strat, w ocenie NIK nie miało decydującego znaczenia, lecz przyczyniało się do faktycznego ich ponoszenia w dużych rozmiarach. Wyniki kontroli w Kompanii Węglowej S.A wykazały, że we wszystkich jej złożach straty w zasobach przemysłowych w 2007 r. wyniosły przeciętnie aż 60,9 % rocznego wydobycia, a w 2008 r. - 53,3 %. Były także przypadki, gdy straty przekraczały nawet 100 % rocznego wydobycia z tych złóż (np. złożo „Piekary” – 190,4 %). W literaturze naukowej<sup>19</sup> szacunkowo przyjmuje się, że straty spowodowane eksploatacją złoża wynoszą zazwyczaj około 30 % rocznego wydobycia węgla.

W ocenie NIK, zasadniczą przyczyną liberalnego, tolerancyjnego podejścia organów nadzoru górniczego do powyższych wskaźników, a tym samym do ochrony złóż jest systemowa troska o stworzenie warunków do osiągnięcia przez przedsiębiorców górniczych choćby minimalnej bieżącej rentowności, nawet kosztem niedostatecznego wykorzystania zasobów.

**2.6.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pod względem celowości i rzetelności ocenia zawarcie przez OUG w Katowicach w dwóch opiniach<sup>20</sup> o PZZ (dodatkach) negatywnej oceny powszechnie stosowanego klasyfikowania (zaliczania) do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych tylko tej części zasobów bilansowych zalegających w złożu, której wykorzystanie planowano do końca okresu objętego koncesją. Oznaczało to, że znaczna część zasobów bilansowych złóż wykazanych w dokumentacji geologicznej pozostaje niesklasyfikowana. W okresie objętym kontrolą aż 4 770 407 tys. ton zasobów bilansowych,

---

<sup>17</sup> Stosunek zasobów operatywnych do przemysłowych.

<sup>18</sup> Stosunek strat do zasobów operatywnych.

<sup>19</sup> Np. Probierz K., Borówka B.: *Ubytek zasobów węgla kamiennego Górnosląskiego 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; 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.

<sup>20</sup> Opinia o PZZ „Byczyna” z dnia 22 listopada 2007 r. oraz opinia o dodatku nr 2 do PZZ „Ziemowit” z dnia 3 sierpnia 2007 r.

znajdujących się w 16 złożach, nie zostało zaliczonych ani do zasobów przemysłowych ani nieprzemysłowych. Tylko w przypadku 4 złóż wszystkie zasoby bilansowe w nich zalegające (587 749 tys. ton) zakwalifikowano do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych.

W przywołanych dwóch opiniach o PZZ (dodatkach) stwierdzono, że koniec okresu objętego koncesją stanowi sztuczną administracyjną granicę, do której kopalnie dostosowały wielkość zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych. Wskazywano, że niepodanie w PZZ całkowitej ilości zasobów przemysłowych stanowi zafałszowanie rzeczywistego stanu zasobów zawartych w określonym złożu. Zwracano uwagę, że brak takich informacji uniemożliwi właściwe opracowanie bilansu zasobów węgla kamiennego oraz nie pozwoli na podejmowanie prawidłowych decyzji dotyczących gospodarki złożem i działalności inwestycyjnej. Podnoszono także, że obiekty budowlane zrealizowane do końca obowiązywania aktualnych koncesji nie zostaną zabezpieczone przed wpływami eksploatacji górniczej tych zasobów, które teraz nie zostały zaliczone w PZZ (dodatkach) do przemysłowych, ale mogą w przyszłości być eksploatowane jako przemysłowe. Stwarza to zagrożenia dla użytkowania m.in. budynków, dróg i gazociągów. Wynika to z faktu wydawania przez dyrektorów OUG postanowień w zakresie ustalenia warunków zabudowy na terenach, pod którymi znajdują się zasoby przemysłowe, tylko na podstawie obowiązujących PZZ.

W wewnętrznym dokumencie WUG<sup>21</sup> negatywnie oceniono praktykę kwalifikowania do zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych tylko tej części udokumentowanych zasobów bilansowych, która będzie zagospodarowana w okresie ważności koncesji. W raporcie zaznaczono m.in., że podana w PZZ (dodatkach) „(...) suma zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych nie daje wielkości rzeczywistej zasobów bilansowych będących w udostępnionych złożach węgla kamiennego. Postępowanie się taką wielkością zasobów przemysłowych i wynikającą z niej wielkością zasobów operatywnych nie daje rzeczywistego obrazu potencjału zasobowego złóż węgla kamiennego w Polsce. Stąd też określenie na takiej podstawie prognoz wystarczalności lub żywotności poszczególnych zakładów górniczych nie będzie zgodne z faktycznymi zasobami geologicznymi zalegającymi w danym złożu.”

Także wyjaśnienia złożone przez Wiceprezesa WUG Pana Mirosława Koziurę<sup>22</sup> wskazują, że według organów nadzoru górniczego właściwym rozwiązaniem jest zaklasyfikowanie wszystkich zasobów bilansowych danego złoża do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych. Pozwoliłoby to na przedstawianie w *Bilansie*

---

<sup>21</sup> Raport w sprawie zasobów węgla kamiennego w czynnych kopalniach. Katowice, maj 2008 r.

<sup>22</sup> Zawarte w piśmie z dnia 17 listopada 2009 r.

zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce<sup>23</sup> rzeczywistej ilości zasobów przemysłowych, a nie tylko ich wielkości określonej w koncesjach na eksploatację.

Powyższe stanowisko WUG nie zostało jednak oficjalnie przedstawione Ministrowi Środowiska ze względu na fakt, że określenie ilości zasobów bilansowych, które w PZZ (dodatkach) zostaną zaklasyfikowane do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych, należy do wyłącznej kompetencji Ministra Środowiska jako organu koncesyjnego<sup>24</sup>. W ocenie NIK wyłączenie ta nie pozbawiała WUG prawa do wskazania Ministrowi Środowiska negatywnych skutków nieklasyfikowania całości zasobów bilansowych. Celowość takiego wystąpienia była i jest uzasadniona wagą oraz długofalowością skutków wynikających z braku kwalifikacji wszystkich zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych.

**3.** Organy nadzoru górniczego zatwierdzają plany ruchu zakładów górniczych oraz ich zmiany (dodatki do planów ruchu) w drodze decyzji<sup>25</sup>. W okresie objętym kontrolą ww. organy wydały łącznie 22 decyzje zatwierdzające części szczegółowe planów ruchu zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny oraz 1518 dodatków do planów ruchu, w tym 314 dodatków dotyczących gospodarki złożem.

**3.1.** Z poddanych badaniom kontrolnym 7 obowiązujących w okresie objętym kontrolą części szczegółowych planów ruchu wynika, że przed podjęciem decyzji o ich zatwierdzeniu, były one rzetelnie analizowane przez wyspecjalizowanych pracowników. Urzędy górnicze do wszystkich zbadanych planów ruchu zgłosiły uwagi, które następnie zostały uwzględnione przez przedsiębiorców górniczych.

Przedstawiane zastrzeżenia do planów ruchu, dotyczące problematyki gospodarowania złożem, odnosiły się m.in. do: braku bądź niewystarczającego uzasadnienia niskiego wykorzystania zasobów przemysłowych; potrzeby eksploataowania pokładu na całą jego grubość (braku podstaw do pozostawienia warstwy węgla w stropie lub w spągu ściany wydobywczej); braku lub niewystarczającego uzasadnienia powstania strat eksploatacyjnych w ścianach wydobywczych i wyrobiskach przyścianowych; podawania w różnych częściach planu ruchu (załącznikach) danych o innej wysokości, chociaż powinny być identyczne (np. wysokości ściany wydobywczej lub grubości warstwy węgla pozostawionej w stropie lub w spągu ściany); niedokładności załączonych map górniczych lub niedostatecznego odzwierciedlenia przez nie informacji zawartych w części tekstowej planów ruchu;

---

<sup>23</sup> Dokument sporządzany corocznie przez Ministra Środowiska.

<sup>24</sup> Wyjaśnienia Wiceprezesa WUG z dnia 17 listopada 2009 r.

<sup>25</sup> Zgodnie z przepisami art. 64 ust. 4 i art. 65 ust. 2 Pgg.

zamieszczenia niepełnego i nienależytego opisu strat pozaeksploatacyjnych; braku lub niedostatecznego uzasadnienia dla grubości warstwy węgla (półki węglowej) pozostawionej w stropie bądź spągu ściany; niepodania szczegółowej analizy wielkości zagrożenia metanowego w trakcie równoczesnego prowadzenia robót górniczych; braku uzasadnienia zaliczenia zasobów nieprzemysłowych do strat.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt zgłaszania przez urzędy górnicze ww. zastrzeżeń. Ich późniejsze uwzględnienie przez podmioty górnicze, sprzyjało poprawie ochrony zasobów.

NIK zwraca jednak uwagę, że w przypadku dwóch planów ruchu<sup>26</sup> urzędy górnicze zaakceptowały odcięcie zasobów nieprzemysłowych od dróg transportowo-wentylacyjnych wskutek zaprojektowanego sposobu eksploatacji, a następnie zakwalifikowanie ich do strat. Powyższe odcięcia zasobów, utrudniające lub wręcz uniemożliwiające ich eksploatację (obecną i przyszłą), a w najlepszym przypadku czyniące ją bardzo kosztowną, a przez to nieopłacalną, były już wcześniej przewidziane w dodatkach do projektów zagospodarowania złóż tych kopalń. Na fakt ten urzędy górnicze w ogóle jednak nie zwróciły uwagi w opiniach o powyższych dokumentach.

**3.2.** Badaniom kontrolnym poddano 39 spośród 314 zatwierdzonych dodatków do planów ruchu, dotyczących gospodarki złożem. Sporządzenie tych dodatków uzasadnione było zmianą naturalnych i technicznych warunków wydobywania węgla, stosownie do dyspozycji art. 65 ust. 1 *Pgg*. Zmiany te miały głównie związek z dokonaniem lepszego rozpoznania złoża wskutek prowadzonych robót górniczych i – w zależności od charakteru stwierdzonych zmian - dotyczyły najczęściej zmniejszenia, a rzadziej, zwiększenia zakresu eksploatacji poszczególnych pokładów lub ich części. Przykładowo, dotyczyły one zmniejszenia eksploatacji ścian wskutek stwierdzenia występowania uskoków lub pogorszenia się warunków stropowych (szybkie opadanie skał stropowych), albo zwiększenia eksploatacji z powodu stwierdzenia większej miąższości pokładów lub rezygnacji z wykonania planowanych chodników.

**3.3.** NIK zwróciła uwagę, że urzędy górnicze zatwierdzając dodatki do planów ruchu zakładów górniczych, akceptowały niekiedy wysokie straty złożowe. Przykładowo, Dyrektor OUG w Gliwicach zatwierdził dodatek nr 15 do części szczegółowej planu ruchu KWK „Pokój” na lata 2006-2008, w którym stosunek strat do zasobów przemysłowych dla całej

---

<sup>26</sup> Plan ruchu KWK „Pokój” na lata 2006 – 2008, zatwierdzony decyzją z dnia 15 grudnia 2005 r. przez Dyrektora OUG w Gliwicach oraz plan ruchu KWK „Pniówek” na lata 2008 – 2010, zatwierdzony przez Dyrektora OUG w Rybniku decyzją z dnia 14 grudnia 2007 r.

kopalni wynosił 48,5 %. Oznacza to, że stosunek strat do zasobów operatywnych kształtował się na poziomie 94,2 %. Dyrektor OUG w Katowicach zatwierdził dodatek nr 41 do planu ruchu KWK „Wujek” Ruch „Śląsk” na lata 2007 – 2009, w którym podano stosunek strat do zasobów przemysłowych na poziomie 46,9% (stosunek strat do zasobów operatywnych wyniósł 88,3 %).

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska i Gospodarki Złożem WUG wyjaśnił<sup>27</sup>, że wielkość strat w zasobach złoża jest wynikiem zaprojektowanej przez przedsiębiorcę górniczego eksploatacji danego pokładu. Organy nadzoru górniczego w trakcie zatwierdzania planów ruchu (dodatki) sprawdzają zgodność zaprojektowanej w nich eksploatacji i strat w zasobach z ich zakresem przedstawionym w PZZ (dodatkach). Kontrola podlega również wielkość strat z punktu widzenia jej wpływu na przyjęte w PZZ (dodatkach) wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych. Dyrektor uznał, 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 opinię Dyrektora, że obowiązujące przepisy prawa nie wyznaczają maksymalnych (dopuszczalnych) wielkości strat w zasobach. Jednakże w odniesieniu do wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych, zawartych w PZZ (dodatkach), jako czynnika ograniczającym wysokość strat, zaznacza, że urzędy górnicze mają jednak możliwość wpłynięcia na ich wysokość poprzez opiniowanie tych dokumentów.

**3.4.** Niezależnie od powyższych ustaleń NIK zwraca uwagę na uchybienia formalne polegające na tym, iż w decyzjach administracyjnych zatwierdzających dodatki do planów ruchu nie były przywoływane stosowne ustawowe przesłanki dokonywanych korekt. Zgodnie z przywołanym już art. 65 ust. 1 *Pgg* przesłankami tymi były zmiany naturalnych, technicznych lub organizacyjnych warunków wydobywania kopaliny. Oznaczało to, że uzasadnienie wydawanych przez dyrektorów OUG przedmiotowych decyzji było niekompletne.

**4.** NIK nie zgłasza zastrzeżeń do nadzoru i kontroli działalności służb mierniczo-geologicznych w zakładach górniczych, sprawowanych przez urzędy górnicze na podstawie art. 71 *Prawa geologicznego i górniczego*.

---

<sup>27</sup> W piśmie z dnia 7 grudnia 2009 r.

W okresie objętym kontrolą okręgowe urzędy górnicze przeprowadziły łącznie 317 kontroli działalności służb mierniczo-geologicznych, w tym 222 kontrole w zakresie gospodarki złożem. W ich wyniku wydano 39 decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, które były wykonywane. Do najczęściej występujących nieprawidłowości należało ustalanie w projektach technicznych eksploatacji wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych niższych od określonych dla nich w PZZ (dodatkach) bądź w planach ruchu oraz uzyskiwanie podczas eksploatacji pokładów (ich części) poziomu tych wskaźników niższego od ustalonego w PZZ bądź w planach ruchu. 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 niż wymagane w planach ruchu zakładów górniczych, przez co zwiększały wielkość strat złożowych. Urzędy górnicze stwierdzały także występowanie przypadków nierzetelnego dokumentowania ruchu zakładów górniczych, w tym przykładowo, niedokonywania wpisu do ksiąg uwag służby mierniczo-geologicznej o pozostawianiu warstwy węgla w spągu lub stropie ściany wydobywczej o miąższości większej niż ustalona w planie ruchu oraz nienależyte sporządzanie map górniczych.

**5.** Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 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.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz