



KGP.430.14.2022
Nr ewid. 23/2022/P/21/019/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE I REALIZACJA
„PROGRAMU DLA SEKTORA
GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO W POLSCE”**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

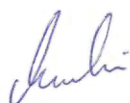
MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”

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



Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

19.07.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Opracowanie Programu	15
5.1.1. Opracowanie programu	15
5.1.2. Cele programu	16
5.2. Realizacja Programu	19
5.2.1. Realizacja Programu przez spółki węglowe	20
5.2.2. Realizacja Programu przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA.....	24
5.2.3. Realizacja Programu przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.....	26
5.2.4. Realizacja Programu przez Ministerstwo Aktywów Państwowych.....	27
5.2.5. Realizacja celów szczegółowych	28
5.3. Finansowanie wyeliminowania skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych sektora górnictwa węgla kamiennego	34
5.3.1. Dotacje dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA	34
5.3.2. Kontrole dotacji prowadzone przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA.....	35
5.4. Monitorowanie Programu	38
5.4.1. Monitorowanie realizacji programu przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA.....	38
5.4.2. Sytuacja sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2018–2021 (III kwartały).....	39
5.4.3. Monitorowanie programu przez Ministerstwo Aktywów Państwowych	41
5.4.4. Zmiany Programu	42
6. ZAŁĄCZNIKI	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	51
6.4. Zestawienie planowanych i wykonanych wskaźników realizacji celów szczegółowych górnictwa węgla kamiennego.....	52
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	58
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	59
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	62

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ARP/Agencja	Agencja Rozwoju Przemysłu SA;
gwk	górnictwo węgla kamiennego;
Informacje dla RM	Informacje o realizacji <i>Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce</i> za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt przekazywane Radzie Ministrów;
JSW	Jastrzębska Spółka Węglowa SA;
Komitet Sterujący/KS	Komitet Sterujący ds. górnictwa przy Ministrze Aktywów Państwowych;
LW Bogdanka	Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA;
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych;
ME	Ministerstwo Energii;
KE	Komisja Europejska;
MKIŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
PEP 2040	<i>Polityka energetyczna Polski do 2040 r.</i> przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r.;
Program	<i>Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce</i> przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r. ¹ ;
PGG	Polska Grupa Górnicza SA;
SRK	Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA;
TW	Tauron Wydobycie SA;
SFS	Sektorowy Fundusz Stabilizacyjny;
Spółki węglowe/ spółki wydobywcze	spółki prowadzące czynne kopalnie węgla kamiennego;
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
Ustawa o funkcjonowaniu gwk	ustawa z dnia 7 września 2007 r. <i>o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 1821, ze zm.);
Ustawa Pgg	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. <i>Prawo geologiczne i górnicze</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, ze zm.);
Zespół Trójstronny	Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Górników;
Węglokoks/WK	Węglokoks Kraj sp. z o.o.

¹ Korekty do Programu zostały przyjęte przez Radę Ministrów 30 września 2019 r. i 11 stycznia 2022 r.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy skutecznie i terminowo wdrożono działania określone w „Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r.?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy cele Programu i zadania służące ich realizacji zawarte w Programie zostały zdefiniowane na podstawie rzetelnych analiz, a Program został skutecznie wdrożony?
2. Czy podmioty odpowiedzialne za realizację Programu zrealizowały przewidywane w nim działania i czy w ich wyniku uzyskano zakładane rezultaty?
3. Czy Minister Aktywów Państwowych rzetelnie nadzorował realizację Programu i czy formułował wnioski o jego modyfikację?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Aktywów Państwowych,
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
Agencja Rozwoju Przemysłu SA
Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA
Jastrzębska Spółka Węglowa SA
Polska Grupa Górnicza SA
Tauron Wydobywanie SA
Węglkokoks Kraj sp. z o.o.
Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA

Okres objęty kontrolą

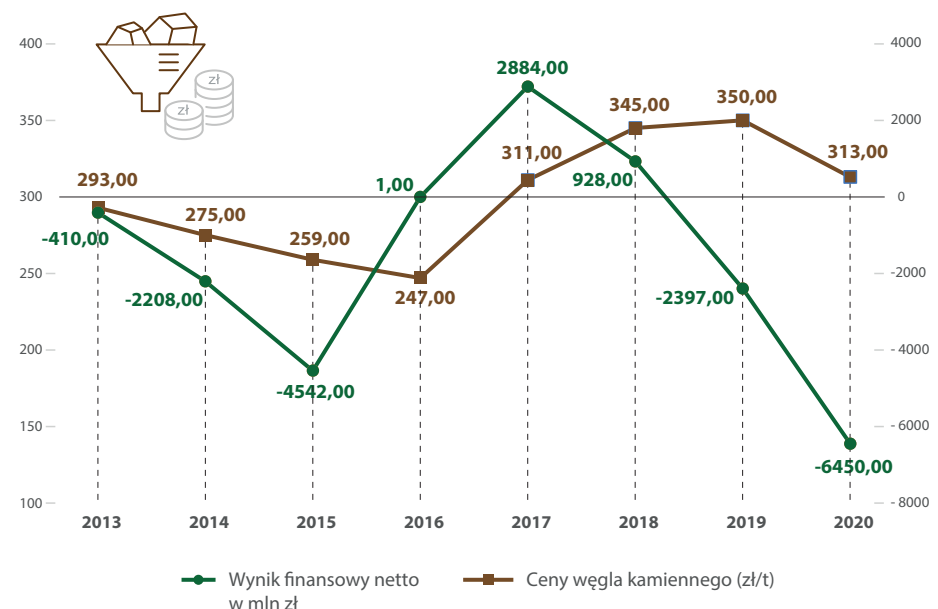
2018–2021 (III kwartały) z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności

Rządowe programy restrukturyzacji górnictwa przeprowadzone po 1989 r. nie doprowadziły do trwałej rentowności tego sektora. W latach 2007–2015 strategię funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego określał „Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015”, przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2007 r. Był to kolejny, siódmy rządowy program odnoszący się do restrukturyzacji górnictwa, jaki obowiązywał od 1990 roku², który podobnie jak poprzednie przewidywał, że w wyniku jego realizacji przedsiębiorstwa górnicze, których akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będą funkcjonowały efektywnie w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

Wyniki finansowe gwk w latach 2013–2020 oraz ceny węgla kamiennego przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres nr 1

Wyniki finansowe gwk i ceny węgla kamiennego



Źródło: opracowanie własne NIK – na podstawie *Obraz polskiego górnictwa na rynku węgla w latach 2011–2020 i po 7 miesiącach 2021 r.*, ARP SA, Wrzesień 2021 https://szkolaeksploatacji.pl/wp-content/uploads/2021/09/xxx_sep_arp_raport.pdf.

Nierozwiązanym problemem była niska wydajność wydobycia, przestarzały zatrudnienia i nieefektywny system wynagradzania, przekładający się na wysoki udział kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz jej dużą wrażliwość na wahania popytu i cen węgla.

Celem kolejnego Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce przyjętego w styczniu 2018 r. i skorygowanego we wrześniu 2019 r. było tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, a kluczem do jego uzyskania – przeprowadzenie radykalnej sanacji górnictwa węgla kamiennego, przy aktywnym współdziałaniu państwa. Program obejmuje okres do 2030 r.

² Poprzednie programy rządowe dotyczyły lat: 1990–1992, 1993–1995, 1996–1997, 1998–2002, 2003–2006, 2004–2006.

WPROWADZENIE

Kontrola miała na celu dokonanie oceny czy dotychczasowa realizacja Programu przez Ministra Aktywów Państwowych (wcześniej Ministra Energii) oraz Ministra Środowiska a następnie Ministra Klimatu i Środowiska, a także przez spółki uczestniczące w Programie poprawiła, bądź ustabilizowała sytuację podmiotów działających w górnictwie węgla kamiennego.

Założeniem kontroli było też dokonanie oceny jakości planowania oraz realizacji przez spółki węglowe swoich strategii oraz czy zidentyfikowano czynniki bądź uwarunkowania, które nie zostały uwzględnione w Programie, a determinują przyszłość górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

Kontrolę przeprowadzono w MAP odpowiedzialnym za realizację Programu, w ARP odpowiadającej za jego monitorowanie i w podmiotach zobowiązanych do realizacji Programu.

2. OCENA OGÓLNA

Przygotowanie „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” przez Ministra Energii było nierzetelne co negatywnie wpłynęło na jego skuteczność. Pomimo realizacji znacznej części przewidywanych w nim działań – podobnie jak w przypadku poprzednich ośmiu programów dla sektora gwk opracowanych po 1989 r. – nie osiągnięto dotychczas rentowności sektora gwk. Negatywny wpływ na wyniki sektora gwk od 2020 r. miało również osłabienie aktywności przemysłowej wynikające z pandemii COVID-19 oraz systematyczny spadek cen węgla.

Założenia Programu zostały określone w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny, a jego opracowanie ograniczało się w istocie do zebrania zawartych w strategiach spółek węglowych założeń, działań, projektów i zadań, które zostały następnie opisane w Programie.

Program był zbiorem niepowiązanych ze sobą działań oraz zadań – zaproponowanych – a nawet częściowo już realizowanych – przez spółki zarządzające czynnymi kopalniami i SRK. Do znaczącej części celów szczegółowych i zadań nie przypisano podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, terminów ich osiągnięcia, a także źródeł finansowania. Nie określono jednoznacznych sposobów i narzędzi osiągnięcia zdefiniowanych w Programie celów, co skutkowało dowolnością w ich wykonywaniu przez poszczególne podmioty.

Nie wszystkie z 74 zaplanowanych działań były poprzedzone analizami i weryfikacją wykonalności, w efekcie czego ich realizacja okazała się nieopłacalna. W Programie przewidywano realizację celów, działań oraz projektów przez spółki sektora górnictwa węgla kamiennego, mimo że Rządowe Centrum Legislacji wskazywało na brak podstawy prawnej nałożenia na spółki takiego obowiązku w formie programu rządowego. Wskaźniki określające stopień realizacji poszczególnych celów w latach 2018–2020 zostały ustalone już po uchwaleniu Programu. Wskaźniki nie stanowiły wielkości oczekiwanych, których wykonanie świadczyłoby o pełnej realizacji celów Programu przez sektor gwk, a były jedynie wypadkową wskaźników planowanych przez spółki.

Minister Aktywów Państwowych podejmował działania na rzecz realizacji Programu – m.in. w zakresie rozwiązań legislacyjnych – we współpracy ze stroną społeczną w celu wypracowania modelu funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego. Pogarszające się wyniki spółek węglowych, szczególnie w 2020 r. wskazują, że dotychczas nie stworzono rentownego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego – co było głównym celem Programu.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska prawidłowo realizowało siedem z dziewięciu działań wskazanych w celach szczegółowych I, III i IV Programu. Nie został jednak opracowany wykaz strategicznych złóż węgla, który miał być efektem działania w ramach IV celu szczegółowego Programu i stanowić podstawę do opracowania niezbędnych rozwiązań prawnych chroniących te złoża. Ministerstwo dopiero w styczniu 2019 r. skierowało pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt Polityki Surowcowej Państwa, chociaż wymagany w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju³, termin jej uchwalenia upłynął z końcem 2018 r. Ostatecznie, dokument ten został uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 2022 r.

Spółki nie miały formalnego tzn. wynikającego z obowiązujących przepisów, obowiązku realizacji Programu i żadna z nich nie widziała potrzeby modyfikacji swoich strategii i planów w celu uwzględnienia w nich realizacji Programu. Organy nadzorcze i zarządcze spółek nie podejmowały uchwał o wdrożeniu Programu. W przypadku stwierdzenia, że działania przewidziane w Programie nie leżą w interesie spółek – rezygnowały one z ich realizacji. Przekazywane przez spółki do ARP dane i sprawozdania dotyczące realizacji działań wskazanych

Program został przygotowany nierzetelnie, bez wystarczających analiz i pomimo realizowania znacznej części przewidywanych w nim działań istnieje ryzyko nieosiągnięcia rentowności sektora gwk

³ Przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku. Dalej: SOR.

OCENA OGÓLNA

w Programie były rzetelne. Spółki powołały Pomocnicze Komitety Sterujące, które miały współpracować z Komitetem Sterującym przy Ministrze Energii i Ministrze Aktywów Państwowych. W praktyce do takiej współpracy nie doszło ze względu na brak inicjatywy współpracy ze strony Komitetu Sterującego przy Ministrze Energii i Ministrze Aktywów Państwowych.

Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA prawidłowo realizowała zadania ustawowe polegające na likwidacji i odwadnianiu kopalń, które pokrywały się z celami szczegółowymi VI i IX Programu oraz rzetelnie przedstawiała dane i informacje służące ARP do monitorowania sektora gwk i realizacji Programu.

Nadzór Ministra Aktywów Państwowych nad realizacją Programu był niewystarczający i ograniczał się do monitorowania – za pośrednictwem ARP – działań spółek i osiągniętych przez nie efektów. Informacje o realizacji Programu za lata 2018 i 2019 zostały przekazane Radzie Ministrów z opóźnieniem (odpowiednio: jedno i dwumiesięcznym). Natomiast Informacja za 2020 r. nie została przekazana do dnia zakończenia kontroli, czyli do 17 grudnia 2021 r. W informacjach dla RM nie wskazywano jednoznacznie, które cele Programu zostały zrealizowane, a które nie i dlaczego.

ARP prawidłowo prowadziła monitoring gwk i kontrolę dotacji udzielanych SRK, rzetelnie przedstawiając sytuację całego sektora. Informacje i dane przekazywane przez ARP były rzetelne i pozwalały na prawidłową ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotów górniczych oraz bieżące rozpoznanie czynników wpływających na tę sytuację. Agencja informowała MAP o pogarszającej się sytuacji gwk od lipca 2019 r. do kwietnia 2020 r. w cotygodniowych raportach. ARP nie została zobowiązana przez MAP do przedstawienia rekomendacji, co do koniecznych środków zaradczych. ARP przygotowywała także propozycje korekt Programu, które były przekazywane przez MAP Radzie Ministrów.

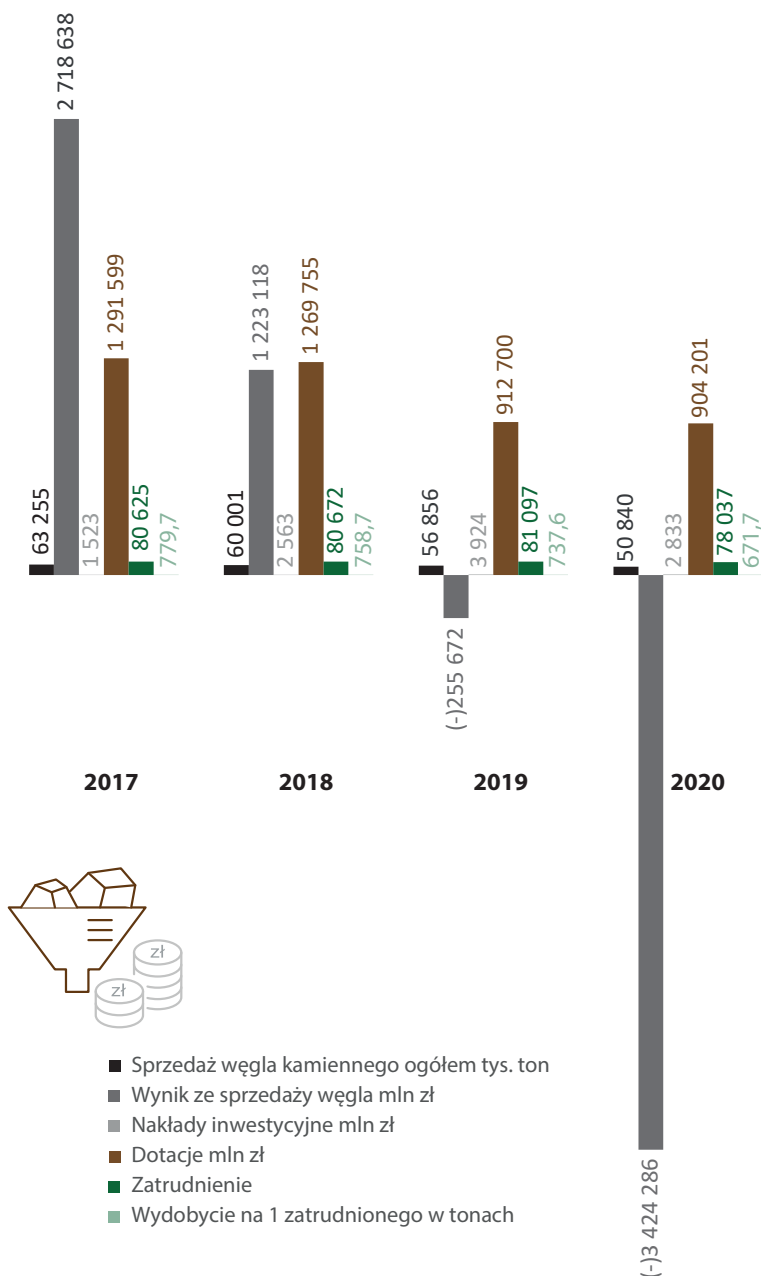
Zmiany uwarunkowań funkcjonowania sektora energetycznego, w tym sektora gwk, które nastąpiły po styczniu 2022 r., wymagają opracowania realistycznego i możliwego do realizacji, opartego na gruntownych analizach Programu spójnego z długookresowymi strategiami uwzględniającymi trendy zachodzące w energetyce.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Główny cel Programu, tj. stworzenie rentownego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego nie został dotychczas osiągnięty. Pomimo realizacji części założonych zadań wyniki sektora gwk ulegały systematycznemu pogorszeniu, przy czym dotyczyło to zarówno wyników finansowych, które z kwoty 3 mld zysku netto w 2017 r. spadły do 6,2 mld zł straty netto w 2020 r., jak i wydobycia i sprzedaży węgla kamiennego. Spadkowi wydobycia o 17% towarzyszyła redukcja zatrudnienia zaledwie o 3,2% (z 80 625 osób w 2017 r. do 78 037 osób w 2020 r., tj. przeciętnie o 647 osób rocznie). Konsekwencją tego był spadek wartości wskaźnika wydobycia węgla na jednego zatrudnionego z 780 ton w 2017 r. do 672 ton w 2020 r. Jednocześnie istotnie wzrosło zadłużenie kopalń, z 7 mld zł w 2017 r. do 14 mld zł w 2020 r.

Realizacja Programu nie przyczyniała się do ustabilizowania sytuacji sektora gwk, który utracił rentowność

Wykres nr 2
Podstawowe wyniki gwk



Źródło: opracowanie własne NIK.

Kondycja finansowa gwk za 9 m-cy 2021 r. uległa poprawie, lecz wynik finansowy netto nadal był ujemny i wyniósł (-)2,3 mld zł. [str. 39–41]

Program został opracowany z udziałem ARP oraz Spółek i powstał w oparciu o ich zamierzenia zdefiniowane w dokumentach planistycznych

Program został przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r. w oparciu o projekt sporządzony z udziałem ARP i spółek węglowych i rekomendowany przez Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Społecznego Górników. Cel główny Programu zdefiniowano jako tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który miał pozwalać na efektywne wykorzystanie kapitału zasobowego, społecznego i gospodarczego dla zapewnienia wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej. Do Programu przeniesiono jednak wyłącznie przedsięwzięcia, które były planowane przez spółki wydobywcze i zostały zdefiniowane w ich dokumentach planistycznych i strategicznych. Część tych działań dotyczyła jedynie poszczególnych spółek, a nie całego sektora gwk. [str. 15–16]

Tylko w odniesieniu do 4 działań z 74 i 5 projektów z 34 wskazano podmioty odpowiedzialne za ich realizację

W Programie zdefiniowano 10 celów szczegółowych, a dla oceny ich realizacji ustalono oczekiwane efekty i określono sposób obliczania wskaźników ich realizacji. Wszystkim dziesięciu celom szczegółowym zostały przypisane działania, w łącznej liczbie 74, z których 13 określono jako działania wspierające. Założono też realizację 34 tzw. kluczowych projektów. Tylko w odniesieniu do czterech działań i pięciu projektów wskazano podmioty odpowiedzialne za ich realizację.

Już po uchwaleniu Programu ARP przygotowała na podstawie otrzymanych z podmiotów górniczych danych projekcje wskaźników, które zostały przekazane do ME i zostały ostatecznie przyjęte jako wskaźniki realizacji Programu. Wskaźniki te nie odzwierciedlały oczekiwań Rządu wobec sektora gwk a były jedynie wypadkową wskaźników planowanych przez Spółki. [str. 16–19]

Spółki realizowały te działania Programu, które były zbieżne z ich planami i strategiami

Spółki wydobywcze uczestniczyły w opracowaniu Programu, który powstał *de facto* w oparciu o przedsięwzięcia zaimplementowane do niego z dokumentów planistycznych i strategicznych spółek. Żadna ze spółek nie widziała potrzeby modyfikacji swoich strategii i planów w celu uwzględnienia w nich realizacji Programu, a organy nadzorcze i zarządcze spółek nie podejmowały uchwał o wdrożeniu Programu. W przypadku stwierdzenia, że działania przewidziane w Programie nie leżą w interesie spółek – rezygnowały one z ich realizacji. [str. 20–24]

Wyniki spółek wydobywczych ulegały pogorszeniu

Wyniki finansowe wszystkich skontrolowanych spółek wydobywczych pogarszały się. Tylko jedna (LW Bogdanka) spośród sześciu skontrolowanych spółek zanotowała na koniec 2020 r. zysk netto. Czynnikiem mającym wpływ na pogarszające się w badanym okresie wyniki był spadek zapotrzebowania na węgiel kamienny, co związane było z niskim poziomem cen ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wysokimi notowaniami certyfikatów emisyjnych CO₂. W 2020 r. dodatkowo wystąpiło związane z pandemią COVID-19 spowolnienie aktywności przemysłowej oraz systematyczny spadek cen węgla. [str. 20–24]

W ramach realizacji celu VI SRK prowadziła odwadnianie kopalń zlikwidowanych i będących w trakcie likwidacji. W ramach realizacji przyjętego w lipcu 2017 r. planu działań, zlikwidowała jedną pompownię stacjonarną, zakończyła modernizację stacjonarnego systemu odwadniania jednej pompowni oraz prowadziła likwidację czterech pompowni głębinowych.

Realizując cel IX, SRK skutecznie przeprowadziła proces likwidacji sześciu z 17 kopalń, a w odniesieniu do 14 kopalń zlikwidowanych przed 1 stycznia 2007 r. realizowała zadania, które polegały m.in. na zabezpieczeniu kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym lub pożarowym, likwidacji infrastruktury kopalni oraz naprawie szkód górniczych wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego.

SRK aktywnie poszukiwała nabywców składników majątkowych pozostałych po zlikwidowanych kopalniach, prowadząc m.in. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie aukcji elektronicznych oraz wdrażając nowy portal internetowy umożliwiający publikację ofert sprzedaży nieruchomości na stronie internetowej. [str. 24–26]

Nie został opracowany przez MKiŚ wykaz strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi, chroniącymi te złoża, który miał być wykonany jako efekt działania w ramach IV celu szczegółowego Programu. Było to spowodowane brakiem legalnej definicji złoża strategicznego, ale w procesie opiniowania Programu MKiŚ nie kwestionowało tego działania. Działania zmierzające do sporządzenia tego wykazu podjęto natomiast w ramach prac nad opracowaniem dokumentu Polityka Surowcowa Państwa⁴. Projekt PSP został przedłożony przez MKiŚ pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów dopiero w styczniu 2019 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w SOR. Na etapie planowania Programu MKiŚ nie proponowało wyznaczenia nowego terminu sporządzenia PSP. Termin na realizację tego działania powinien być zdaniem NIK wydłużony, ze względu na stan zaawansowania projektu oraz ilość prac niezbędnych do sformułowania polityki (konsultacje społeczne i międzyresortowe, jak również prace nad PEP 2040). Zaplanowany okres jednego roku był, w ocenie NIK, niewystarczający, aby rzetelnie przeprowadzić cały proces wdrażania w życie PSP. [str. 26–27]

Z 65 działań 53 działania oraz 25 z 34 projektów z Programu, których nie przypisano bezpośrednio do żadnego z podmiotów, w MAP realizowano działania właściwe dla ministerstwa, a realizację pozostałych monitorowano. Nie podjęto realizacji części działań i projektów ponieważ były nieopłacalne albo niezasadne. Realizacja działań przewidzianych w Programie, takich jak rozbudowa i modernizacja systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych została wstrzymana, a zasadność ich realizacji w zakładanej formie ma zostać poddana analizom. Koncepcja integracji pionowej górnictwa i energetyki oparta na dwóch grupach producentów węgla energetycznego, uległa zmianie, a ich wykonanie ma przyjąć inną formę. Niezrealizowanie części działań oraz projektów wynikało z braku uzasadnienia merytorycznego i ekonomicznego ich realizacji lub działania okazały się niemożliwe do realizacji. [str. 27–28]

Cele szczegółowe VI i IX Programu były tożsame z ustawowymi zadaniami SRK co nie miało wpływu na poprawę bieżącej sytuacji gwk

MKiŚ nie opracowało wykazu strategicznych złóż węgla i z opóźnieniem opracowało projekt Polityki Surowcowej Państwa

MAP realizowało lub monitorowało realizację 53 z 65 działań zdefiniowanych w Programie

⁴ Dalej: PSP.

Brak analiz opłacalności i wykonalności był przyczyną niewykonania niektórych działań z Programu

Nie zostały zrealizowane niektóre działania przewidziane w Programie ponieważ nie zostały poprzedzone rzetelnymi analizami a ich realizacja okazała się niemożliwa lub niecelowa, np.:

- zrównanie pozycji polskiego węgla wobec surowca importowanego,
- wsparcie spółek węglowych w procesie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji,
- łagodzenie skutków wahań koniunkturalnych oraz projektu Sektorowego Funduszu Stabilizacyjnego,
- integracja pionowa górnictwa i energetyki opartej na dwóch grupach producentów węgla energetycznego.

Brak analiz był także przyczyną zaniechania działań przewidywanych w Programie, które okazały się nieopłacalne, np.:

- programu rozbudowy i modernizacji systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych,
- programu promocji polskiego węgla i programu wsparcia polityki eksportowej,
- nowych standardów i metodyki oceny bazy zasobowej w długoletniej strategii polskiego gwk Sektorowej Dynamicznej Bazy Eksploatacji dla gwk,
- przedeksploatacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla.

Nie zostały zaakceptowane na poziomie Spółek proponowane w Programie zmiany systemu wynagradzania dotyczące:

- wdrożenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy,
- projektu Centralnego Programu Adaptacji Zawodowej. [str. 28–34]

Umowa społeczna

W działaniu polegającym na wypracowaniu, przy współpracy ze stroną społeczną, modelu funkcjonowania sektora gwk (I cel szczegółowy) w dniu 25 września 2020 r. delegacja rządowa podpisała z Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym porozumienie w sprawie zasad i tempa transformacji górnictwa, w którym uzgodniono stopniowe, tj. do 2049 r., zamykanie kopalń węgla kamiennego. W porozumieniu wskazano ogólne ramy działań jakie będą podejmowane w kontekście planowanej likwidacji sektora i uzgodniono wynegocjowanie Umowy społecznej, którą zawarto w dniu 28 maja 2021 r. Umowa społeczna doprecyzowywała ogólne zasady stopniowego zamykania i likwidacji sektora gwk, w tym m.in. kwestie zatrudnienia i osłon socjalnych dla górników.

Rozpoczynając działania zmierzające do realizacji postanowień Umowy społecznej, Minister Aktywów Państwowych, pismami z dnia 15 czerwca 2021 r. i z dnia 30 lipca 2021 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju Pracy i Technologii, Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Klimatu i Środowiska i Marszałka Województwa Śląskiego z wnioskiem o realizację postanowień Umowy zgodnie z kompetencjami. [str. 12, 42]

ARP prawidłowo monitorowała gwk i rzetelnie kontrolowała wykorzystanie dotacji

ARP prawidłowo i zgodnie z umowami zawartymi z Ministrem Energii i Ministrem Aktywów Państwowych prowadziła monitoring podmiotów górnictwa węgla kamiennego, rzetelnie przedstawiając sytuację całego sektora. Informacje i dane przekazywane ME/MAP, w ramach prowadzonego monitoringu, pozwalały na prawidłową ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotów górniczych oraz bieżące rozpoznanie czynników wpływających na tę sytuację.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

ARP przeprowadziła w 17 kopalniach i Centralnym Zakładzie Odwadniania Kopalń wchodzących w skład SRK oraz w Biurze Zarządu SRK łącznie 40 kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych. W konsekwencji nieprawidłowości stwierdzonych w tych kontrolach zwrócono do budżetu państwa około 3 mln zł. Każdorazowo po przeprowadzonej kontroli ARP informowała ME/MAP o jej przebiegu i wynikach. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości lub uchybień, ARP przedstawiała propozycje zaleceń pokontrolnych. Minister, na podstawie analizy ww. informacji, wydawał zalecenia pokontrolne, których realizację pracownicy ARP sprawdzali podczas kolejnych czynności.

Dotacje udzielane przez ME i MAP są systematycznie kontrolowane przez NIK w trakcie kontroli wykonania budżetu Państwa, a w skontrolowanych w niniejszej kontroli dwóch umowach nie stwierdzono nieprawidłowości. [str. 34–38]

4. WNIOSKI

Minister Aktywów
Państwowych

Opracowanie nowego Programu dla sektora gwk.

Uzasadnienie wniosku

Zmiana otoczenia gospodarczego i prawnego funkcjonowania sektora gwk oraz dotychczasowe niepowodzenie w realizacji Programu i wskazane w niniejszej informacji stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na konieczność weryfikacji programowanych działań i celów.

Nowy Program powinien uwzględniać przyjętą przez Radę Ministrów w 2021 r. Politykę energetyczną Polski do 2040 r. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że na sytuację sektora produkcji energii i sytuację sektora gwk będzie rzutowało zaprzestanie importu węgla i innych surowców energetycznych z Rosji.

Prowadząc prace projektowe nad nowym programem dla sektora węgla kamiennego należy przeprowadzić rzetelne analizy problemów występujących w sektorze i zaprojektować cele w Programie mające za zadanie usunięcie stwierdzonych problemów. Wszystkie cele powinny być zbudowane zgodnie z zasadą SMART⁵. Jednocześnie wszystkie zaprojektowane cele i zadania służące ich osiągnięciu powinny zostać poddane rzetelnej weryfikacji pod kątem realności i możliwości ich wykonania. Zaplanowane zadania powinny być przypisane do realizacji konkretnym podmiotom. Program powinien zawierać system stałego monitoringu realizacji zaplanowanych celów zbudowany na wskaźnikach mierzących stopień realizacji celów Programu, które będą zweryfikowane pod kątem dostępności, niezawodności i odpowiedniości.

⁵ Metoda formułowania celów, dzięki której są większe szanse na ich realizację. Nazwa SMART jest akronimem pięciu angielskich słów: *specific* (sprecyzowany), *measurable* (mierzalny), *attractive* (atrakcyjny), *realistic* (realny), *timely defined* (określony w czasie). Ponadto słowo "smart" oznacza sprytny.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Opracowanie Programu

Program został przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r. w oparciu o projekt sporządzony z udziałem ARP i spółek węglowych i rekomendowany przez Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. W procesie opiniowania Programu spółki zgłaszały inicjatywy, które posłużyły do sformułowania jego celów szczegółowych. Inicjatywy te wynikały z planów i strategii spółek i dotyczyły przedsięwzięć istotnych z ich punktu widzenia a nie całego sektora gwk. Niektóre działania uwzględnione w Programie nie zostały poprzedzone rzetelnymi analizami ich zasadności i wykonalności, przez co nie doszło do ich realizacji.

Program został sporządzony z udziałem ARP i spółek

5.1.1. Opracowanie programu

ARP przygotowała zbiorczą analizę stanu gwk za lata 2013–2016 (I półrocze) na podstawie branżowych opracowań, jak m.in.:

- Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego;
- Wyniki działalności gospodarczej przedsiębiorstw górniczych;
- Ceny zbytu i kierunki sprzedaży węgla kamiennego;
- Informacja o realizacji zadań dotyczących likwidacji kopalń, działań polikwidacyjnych i zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym;
- Informacja o realizacji zadań w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego oraz
- Analiza wskaźnikowa wybranych parametrów techniczno-ekonomicznych.

Część analityczną Programu opracowała ARP

Analizę ARP włączono do projektu Programu, który przekazano do dalszych prac członkom Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników.

W dniu 26 lipca 2016 r., podczas posiedzenia Zespołu Trójstronnego, powołany został podzespół, w którego skład wchodził m.in. przedstawiciel strony rządowej (w tym dwóch reprezentantów z ARP), związków zawodowych oraz przedsiębiorcy. W ramach spotkań podzespołu zgłaszane były uwagi do projektu Programu, które były procedowane aż do uzyskania kompromisu. Konkluzje, wnioski, rekomendacje wynikające z analizy i diagnozy stanu polskiego gwk zostały uwzględnione w Programie, który finalnie został zaakceptowany przez wszystkie podmioty go realizujące.

Spółki wydobywcze zgłaszały do Programu inicjatywy i przedsięwzięcia, które wynikały z ich dokumentów planistycznych i strategii, tj. ze:

- Strategii Grupy TAURON z 2016 r.,
- Strategii PGG SA 2017–2030 oraz jej aktualizacji, tj. Strategii PGG SA – Kierunki zmian 2019–2030, a także aktualizacji Biznesplanu PGG SA ze stycznia 2018 r.;
- Strategii JSW SA z uwzględnieniem spółek zależnych Grupy Kapitałowej JSW na lata 2018–2030;
- Strategii Rozwoju Węglukoks Kraj sp. z o.o. na lata 2018–2023 i planu rzeczowo-finansowego na 2018 r.;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Strategii rozwoju i działania LW Bogdanka SA na lata 2013–2020 i Strategii rozwoju LW Bogdanka SA Obszar Wydobywania Grupy Enea do 2030 roku (perspektywa do 2040).

NIK zauważa, że w Programie przewidywano realizację celów, działań oraz projektów przez spółki sektora gwk, mimo że Rządowe Centrum Legislacji wskazywało na brak podstawy prawnej nałożenia na spółki takiego obowiązku w formie programu rządowego.

5.1.2. Cele programu

Program definiował cel główny i 10 celów szczegółowych

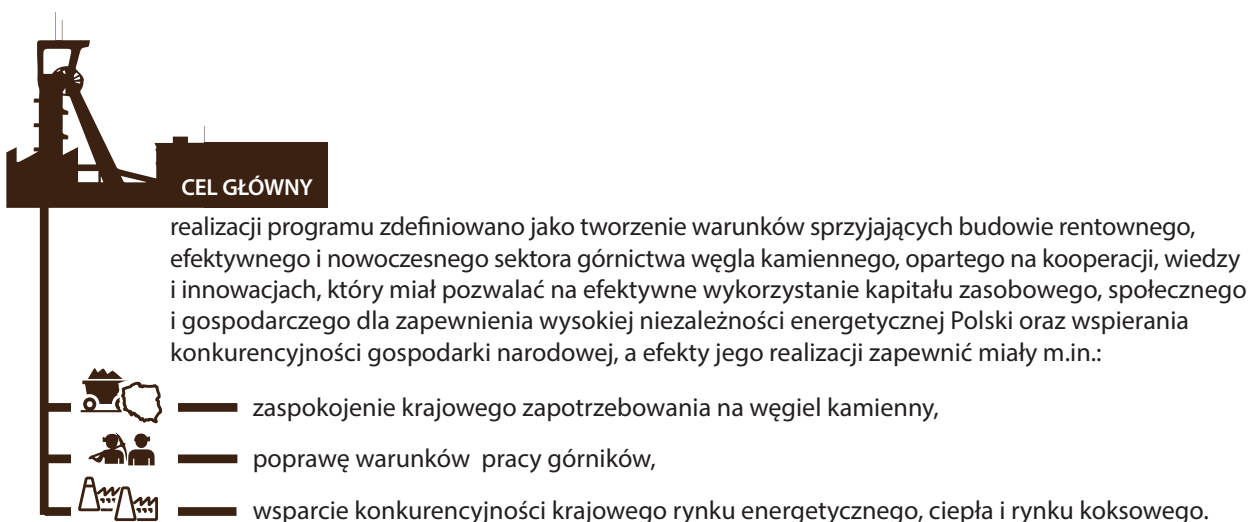
Program składał się z części analitycznej, diagnostycznej i wykonawczej.

Dla celu głównego określono wskaźniki w wartości bazowej (2015 r.), pośredniej (2020 r.) i docelowej (2030 r.):

- dla sprzedaży węgla na rynek krajowy odpowiednio: 64 564,8 tys. t, >60 000 tys. t i >60 000 tys. t;
- dla udziału kosztów paliwa węglowego w cenie energii elektrycznej z węgla kamiennego odpowiednio: 54,5%, 50% i 45%;
- dla udziału produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem odpowiednio: 50,6%, 45% i 40%;
- dla produkcji kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych odpowiednio: 408,9 tys. t, 1500 tys. t i 1900 tys. t.

NIK wskazuje, że powyższe wskaźniki były nieadekwatne do przyjętego celu ponieważ żaden z nich nie dotyczył rentowności ani efektywności, a udział węgla kamiennego w cenie i kosztach energii elektrycznej nie zależy od podmiotów sektora gwk.

Infografika nr 1
Cel główny Programu



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Program zobowiązywał spółki węglowe do przekazania ARP danych w zakresie wielkości techniczno-ekonomiczno-finansowych oraz inwestycyjnych niezbędnych do wyliczenia i bilansowania na poziomie sektora w perspektywie do 2030 r. wskaźników realizacji poszczególnych Celów programu. Dane te wynikały ze strategicznych dokumentów przedsiębiorstw górniczych. ARP przygotowała na podstawie otrzymanych z podmiotów górniczych danych projekcje wskaźników, które zostały przekazane do ME. Po uchwaleniu Programu przez Radę Ministrów zostały zdefiniowane wskaźniki, z pomocą których miała być monitorowana realizacja celów szczegółowych. Określono dwie grupy wskaźników – dla spółek wydobywczych i dla SRK. Określono także planowane wielkości wskaźników dla sektora gwk, których wartości wynikały ze wskaźników zakładanych przez poszczególne spółki w ich dokumentach planistycznych.

W Programie zdefiniowano też 10 celów szczegółowych, a dla oceny ich realizacji ustalono oczekiwane efekty, wskazano i określono sposób obliczania wskaźników ich realizacji, a także – w niektórych przypadkach – wskazano na konkretne działania. Poniżej wyspecyfikowano cele szczegółowe:

NIK zwraca uwagę, że Program nie wskazywał w jaki sposób realizacja celów szczegółowych miała przekładać się na osiągnięcie celu głównego, tj. uzyskania rentowności gwk oraz efektywnego wykorzystania zasobów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2 Cele szczegółowe Programu

W programie zdefiniowano też **10 CELÓW SZCZEGÓŁOWYCH**, a dla oceny ich realizacji ustalono oczekiwane efekty, wskazano określony sposób obliczania wskaźników ich realizacji, a także – w niektórych przypadkach – wskazano na konkretne działania.

	1 ODZYSKANIE I STABILIZACJA PŁYNNOŚCI, RENTOWNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI EKONOMICZNO-FINANSOWEJ SEKTORA GWK, W TYM POPRZEC DOSTOSOWANIE ZDOLNOŚCI PRODUKCYJNYCH DO POTRZEB RYNKU ORAZ MOŻLIWOŚCI EKSPORTOWYCH	EFEKTY efektywność kosztowa, rentowność sprzedaży, równowaga finansowo-gospodarcza, gwarancja bezpieczeństwa energetycznego; DZIAŁANIA m.in. ukierunkowanie produkcji na potrzeby rynku, modernizacja i rozbudowa zakładów przeróbki mechanicznej węgla, udostępnienie uzasadnionych ekonomicznie nowych partii złóż; PROJEKTY m.in. stworzenie Górnośląskiej Grupy Producentów Węgla Energetycznego (na bazie Polskiej Grupy Górniczej sp. z o.o.);
	2 INTEGRACJA PIONOWA GÓRNICTWA I ENERGETYKI ORAZ STWORZENIE EFEKTYWNEGO MODELU GRUPY WĘGLOWO-KOKSOWEJ	EFEKTY konkurencyjność paliwa węglowego rozliczanego w ciągu sektora paliwowo-energetycznego oraz w ciągu węglowo-koksowym; DZIAŁANIA m.in. wykonanie analiz w zakresie integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch Grupach producentów Węgla Energetycznego, tj. Górnośląskiej (PGG) i Wschodniej (LW Bogdanka), a także w zakresie optymalizacji i możliwej konsolidacji struktur organizacyjnych Grupy Węglowo-Koksowej; PROJEKTY m.in. zintegrowany model rynku paliwowo-energetycznego w Polsce;
	3 ZASPOKOJENIE KRAJOWYCH POTRZEB NA WĘGIEL KAMIENNY, W TYM W SZCZEGÓLNOŚCI DO PRODUKCJI ENERGII ELEKTRYCZNEJ, CIEPŁA ORAZ KOKSU	EFEKTY gwarancja bezpieczeństwa energetycznego, niezależność od importu paliw, stabilny popyt na surowce; DZIAŁANIA m.in. opracowanie bilansu energetycznego kraju uwzględniającego założenia głównych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej; PROJEKTY m.in. „Krajowy bilans energetyczny”;
	4 ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO NOWYCH ŻŁÓŻ WĘGLA ORAZ ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEGO POZIOMU INWESTYCJI W MIEJSCACH GDZIE ZAPEWNIĄ ONE NAJWYŻSZĄ EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNĄ	EFEKTY wspieranie konkurencyjności gospodarki poprzez właściwą politykę zasobową w obszarze węgla kamiennego; WSKAŹNIKI m.in. nakłady inwestycyjne na udostępnienie nowych złóż węgla kamiennego, wskaźnik odtworzenia zasobów; DZIAŁANIA m.in. opracowanie wykazu strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi, opracowanie oraz wdrożenie koncepcji nowego standardu i metodyki oceny bazy zasobowej w długoterminowej strategii gwk; PROJEKTY m.in. Mapa strategicznych złóż węgla kamiennego wraz z koncepcją docelowego modelu zarządzania tymi zasobami;
	5 ROZWÓJ KOMPETENCJI PRACOWNICZYCH I WIEDZY	EFEKTY określenie mapy kompetencji oraz wzrost kwalifikacji pracowniczych; DZIAŁANIA opracowanie przekrojowej analizy zatrudnienia pracowników w gwk, oparcie polityki kadrowej na rozwoju szkolnictwa zawodowego przy udziale przedsiębiorców; PROJEKTY bilans zatrudnienia pracowników w sektorze gwk, Centralny Program Adaptacji Zawodowej;
	6 ZMNIJSZENIE ODDZIAŁYWANIA SEKTORA GWK NA ŚRODOWISKO ORAZ ZWIĘKSZENIE WYKORZYSTANIA ODPADÓW WYDOBYWCZYCH I KOPALIN TOWARZYSZĄCYCH	EFEKTY wzrost zagospodarowania odpadów wydobywczych, ujętego metanu, intensyfikacja rekultywacji, zagospodarowanie wód dołowych zasolonych, zmniejszenie kar środowiskowych; DZIAŁANIA realizacja Zbiorczego Programu w zakresie gospodarczego wykorzystania zasolonych wód dołowych, odpadów wydobywczych i mas skalnych, kopaliny towarzyszącej (metan), opracowanie modelowych programów działań na rzecz rozwoju gmin górniczych, stworzenie cyfrowej bazy terenów pogórnicznych wraz z opracowaniem wizualizacji i projektów tworzenia „ekoprzestrzeni”; PROJEKTY m.in. Program w zakresie gospodarczego wykorzystania zasolonych wód dołowych, odpadów wydobywczych mas skalnych, kopaliny towarzyszącej (metan);
	7 INNOWACJE W GWK. STWORZENIE TZW. INTELIGENTNEJ KOPALNI, ZAPEWNIENIE WYSOKI POZIOM BEZPIECZEŃSTWA PRACY	EFEKTY konkurencyjność sektora górnictwa, automatyzacja i cyfryzacja procesów wydobywczych, wzrost bezpieczeństwa pracy; DZIAŁANIA m.in. aktywizacja współpracy sektora górnictwa z instytucjami naukowo-badawczymi oraz firmami produkującymi na rzecz górnictwa, rozwijanie projektów eksperymentalnych i pilotażowych w zakresie gospodarczego wykorzystania metanu z powietrza wentylacyjnego; PROJEKTY m.in. Inteligentna Kopalnia – zestaw rozwiązań z zakresu automatyzacji i cyfryzacji procesu planowania, wydobycia i przetwórstwa wraz z inteligentnymi systemami monitorowania zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników oraz infrastruktury produkcyjnej;
	8 DYWERSYFIKACJA WYKORZYSTANIA GOSPODARCZEGO WĘGLA KAMIENNEGO	EFEKTY efektywność zakładów przeróbki mechanicznej węgla kamiennego, nowe kierunki przetwórstwa węgla, rozwój węglowych ogniw paliwowych; DZIAŁANIA m.in. modernizacja i rozbudowa istniejących zakładów przeróbki mechanicznej węgla; PROJEKTY projekty: naziemne zgazowywanie węgla kamiennego;
	9 WYELIMINOWANIE SKUTKÓW DOTYCZĄCYCH PRZEPROWADZONYCH DZIAŁAŃ RESTRUKTURYZACYJNYCH	EFEKTY gwarancja stabilnej realizacji przez SRK i Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań ustawowych, transparentny przepływ środków budżetowych na zadania ustawowe, racjonalizacja kosztów prowadzonych działań; DZIAŁANIA m.in. działania wykonywane po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń, realizacja zadań wykonywanych w trakcie likwidacji kopalń;
	10 UJEDNOLICENIE, UELASTYCZNIENIE I UPROSZCZENIE SYSTEMÓW WYNAGRADZANIA (do końca 2018 r.) i jego wprowadzenie (od 2019 r.)	EFEKTY wzrost stopnia elastyczności kosztów produkcji węgla kamiennego; DZIAŁANIA m.in. powołanie w ramach Zespołu Trójstronnego, Grupy ds. opracowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, wdrożenie wymienionego układu od 2019 r.

Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W zmienionym Programie przyjętym już po zakończeniu czynności kontrolnych, tj. w styczniu 2022 r. zredefiniowano cel główny i cele szczegółowe oraz ograniczono liczbę celów szczegółowych do siedmiu.

Infografika nr 3
Nowe cele Programu



Źródło: opracowanie własne NIK.

5.2. Realizacja Programu

Spółki węglowe realizowały tylko te z celów szczegółowych zawartych w Programie, które były zbieżne z ich strategiami i planami. W efekcie, żadna z nich nie widziała konieczności aktualizacji swoich dokumentów strategicznych i planistycznych w celu wprowadzenia do nich przedsięwzięć zawartych w Programie. Spółki węglowe nie miały formalnego obowiązku realizacji programu rządowego i nie przekazywano im wytycznych (instrukcji) dotyczących realizacji Programu. Oznacza to dowolność realizacji Programu przez spółki, wynikającą z braku podstawy prawnej nałożenia na spółki obowiązku realizacji Programu – na co wskazywało Rządowe Centrum Legislacji w procesie opiniowania Programu. Także organy spółek nie podejmowały uchwał zobowiązujących do realizacji Programu. Mimo to zdaniem MAP zakładano, że wszystkie cele, działania i projekty będą realizowane przez wszystkie spółki.

Spółki działały racjonalnie i realizowały tylko te cele Programu, które wynikały z ich strategii i planów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spółki terminowo składały do ARP oraz ME/MAP sprawozdania z realizacji Programu, a także dane niezbędne do jego monitorowania wskazując w nich zadania, które realizowały zgodnie z wcześniej przyjętymi strategiami.

MKiŚ prawidłowo zrealizowało część działań (siedem z dziewięciu) wskazanych w celach szczegółowych I, III i IV Programu, ale nie opracowało wykazu strategicznych złóż węgla kamiennego.

Wszystkim dziesięciu celom szczegółowym w Programie zostały przypisane działania, w łącznej liczbie 74, a także założono realizację tzw. kluczowych projektów, w łącznej liczbie 34. Tylko w dziewięciu przypadkach wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację czterech działań oraz pięciu projektów. Z 65 działań z Programu, których nie przypisano bezpośrednio do żadnego z podmiotów w MAP pilotowano realizację 53 oraz 25 z 34 projektów. Nie podjęto realizacji części działań i projektów, ponieważ były nieopłacalne albo niezasadne.

5.2.1. Realizacja Programu przez spółki węglowe

Tauron Wydobycie SA

Strategia TW z 2016 r. nie była aktualizowana w celu ujęcia w niej założeń Programu, jednak część działań w ramach inwestycji i inicjatyw strategicznych wpisywała się wprost w założenia celów szczegółowych Programu i była realizowana przez TW w formie projektów lub zadań.

Łączna szacunkowa wartość kosztów, jakie TW poniosła w związku z realizacją celów przewidzianych w Programie, wyniosła co najmniej 567 mln zł.

Zakładane przez TW do osiągnięcia w okresie objętym kontrolą podstawowe wskaźniki rentowności i płynności nie zostały uzyskane, a nawet uległy spadkowi. Wpływ na pogarszanie kondycji finansowej TW miał przede wszystkim spadek wydobycia i przychodów ze sprzedaży, strata na sprzedaży i dokonany w 2019 r. znaczny odpis z tytułu trwałej utraty wartości aktywów. Skutkowało to odnotowaniem przez TW ujemnego wyniku finansowego.

Koszty administracyjne działalności Spółki, koszty zużycia materiałów i energii związanych z produkcją węgla, a także koszty usług obcych związanych z produkcją węgla nie przekraczały prognozowanych wartości.

TW nie udało się osiągnąć założonego wzrostu wielkości wydobycia i sprzedaży węgla, co związane było głównie ze wzrostem absencji (COVID-19) i odejściami doświadczonej załogi, problemami eksploatacyjnymi, brakiem przygotowanych frontów eksploatacyjnych oraz niższym niż przewidywano zapotrzebowaniem na węgiel.

W 2019 r. i 2020 r. wielkość nakładów inwestycyjnych na udostępnienie nowych złóż była niższa od planowanych, lecz mimo tego odnotowany wzrost zasobów przemysłowych i operatywnych udostępnionych w efekcie inwestycji był wyższy niż zakładano. W 2019 r. nie wykonano jednak prognozy w tym zakresie, z uwagi na wstrzymanie przez TW inwestycji.

W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w TW uległo zmniejszeniu w stosunku do prognoz, a udział kosztów pracy w kosztach produkcji węgla był niższy od wartości prognozowanych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

TW osiągnęła lub przekroczyła zakładane w prognozach wskaźniki służące do pomiaru stopnia oddziaływania na środowisko, w tym stopień zagospodarowania odpadów oraz ujęcie i zagospodarowanie metanu.

W okresie objętym kontrolą nie udało się TW w pełni zrealizować założeń w zakresie poprawy jakości produkowanego węgla. Wprawdzie osiągnięto większy niż zakładano spadek zawartości siarki i wilgoci w produkowanym węglu, lecz jednocześnie odnotowano wzrost zawartości popiołu, a w latach 2018 i 2019 niższą niż zakładano jego wartość opałową, w przypadku której dopiero w 2020 r. odnotowano niewielką – w stosunku do założeń – poprawę.

Spółka terminowo składała do ARP i ME/MAP sprawozdania z wykonania działań i realizacji celów Programu.

PGG nie ewidencjonowała odrębnie kosztów realizacji poszczególnych celów szczegółowych.

Polska Grupa Górnicza SA

Zakładane przez PGG wskaźniki rentowności i płynności zostały osiągnięte w 2018 r., natomiast w latach 2019–2020 odnotowano wielkości niższe niż założono. Przyczyną tego był spadek cen zbytu węgla przy równoczesnym wzroście jednostkowego kosztu sprzedanego węgla.

W okresie objętym kontrolą koszty administracyjne działalności PGG, koszty zużycia materiałów i energii związanych z produkcją węgla (poza 2019 r.), a także koszty usług obcych związanych z jego produkcją nie przekraczały prognozowanych wartości.

PGG nie udało się osiągnąć założonego wzrostu wielkości wydobycia i sprzedaży węgla, co wynikało przede wszystkim z pogorszenia się koniunktury, pandemii wirusa COVID-19 oraz z występowania trudniejszych niż przewidywano warunków geologiczno-górnicznych i zagrożeń naturalnych.

W okresie objętym kontrolą poziom zatrudnienia w Spółce uległ większemu obniżeniu niż zakładano. Zmniejszenie to było konsekwencją spadku wielkości wydobycia węgla i zostało uzyskane poprzez zaprzestanie zatrudniania nowych pracowników, również w miejsce tych, którzy odeszli na emeryturę. Mimo to udział kosztów pracy w kosztach produkcji węgla był wyższy od wartości prognozowanych, na co znaczący wpływ miały wypłaty jednorazowych premii i wzrostu wynagrodzeń zgodnie z porozumieniami zawartymi przez Zarząd Spółki ze stroną społeczną.

W 2019 i 2020 r. wielkość nakładów inwestycyjnych na udostępnienie nowych złóż była niższa od zakładanej, a ilość udostępnionych zasobów operacyjnych węgla kamiennego ulegała systematycznemu zmniejszeniu z uwagi na występujący w tych latach istotny spadek zapotrzebowania na węgiel.

Zakładane w prognozach wielkości służące do pomiaru stopnia oddziaływania na środowisko PGG osiągnęła lub przekroczyła w przypadku dwóch wskaźników, tj. stopnia zagospodarowania metanu i stopnia zagospodarowania odpadów wydobywczych. W przypadku pozostałych wskaźników PGG nie osiągnęła zakładanych wielkości.

W okresie objętym kontrolą PGG nie udało się również w pełni zrealizować założeń w zakresie poprawy jakości produkowanego węgla energetycznego. Wprawdzie zawartość siarki kształtowała się w wielkościach zakładanych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(poza 2019 r.) i osiągnięto większy niż zakładano spadek wilgoci w produkowanym węglu, lecz jednocześnie odnotowano wzrost zawartości popiołu oraz niższą niż zakładano jego wartość opałową.

Polska Grupa Górnicza SA terminowo przekazywała do ARP sprawozdania z wykonania wskaźników, określonych na potrzeby realizacji Programu oraz informacje o zrealizowanych działaniach, które przyczyniały się do osiągnięcia celów Programu.

Jastrzębska
Spółka Węglowa SA

W okresie objętym kontrolą JSW realizowała przyjęte w obowiązującej Strategii założenia, w tym zaplanowane projekty i zadania, jednakże w wielu przypadkach nie osiągnęła zakładanego poziomu wskaźników, na co wpływ miał nie tylko odnotowany od 2019 r. spadek cen węgla na rynkach światowych, ale również pandemia COVID-19, która w istotny sposób wpłynęła zarówno na koszty funkcjonowania Spółki, jak i na spadek popytu na węgiel koksujący będący podstawą przychodów JSW. W związku z realizacją siedmiu celów przewidzianych w Programie, JSW poniosła w badanym okresie koszty w łącznej wysokości 1896,4 mln zł.

Zakładane przez Spółkę podstawowe wskaźniki rentowności i płynności zostały osiągnięte jedynie w latach 2018 i 2019. W 2020 r. zakładanego poziomu tych wskaźników nie osiągnięto. Spowodowane to było gwałtownym pogorszeniem sytuacji finansowej, a spadek ceny sprzedaży węgla poniżej kosztu jego wytworzenia skutkowało uzyskaniem przez JSW ujemnego wyniku finansowego.

W całym okresie objętym kontrolą koszty administracyjne działalności JSW, koszty zużycia materiałów i energii, a także koszty usług obcych związanych z produkcją węgla przekraczały planowane wartości. W 2018 r. koszty te były równoważone wzrostem przychodów ze sprzedaży, co wynikało z wysokich cen węgla na rynku. Od 2019 r. cena ta zaczęła wykazywać tendencję spadkową, aż do osiągnięcia najniższego poziomu w 2020 r. JSW nie udało się też osiągnąć założonych w Strategii celów w zakresie zwiększenia wielkości wydobycia i sprzedaży węgla.

W 2019 i 2020 r. wielkość nakładów inwestycyjnych na udostępnienie nowych złóż była wyższa od planowanych. W efekcie zasoby przemysłowe i operatywne JSW wzrosły w wyższym stopniu niż planowano.

W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w JSW istotnie się zwiększyło, co przy jednoczesnym spadku wydobycia przełożyło się na spadek wydajności w Spółce oraz wyższy niż zakładano udział kosztów pracy w kosztach wydobycia węgla. Na wzrost udziału kosztów pracy w kosztach produkcji węgla znaczący wpływ miało również przywrócenie wypłaty zawieszonych w latach poprzednich składników wynagrodzeń.

Spółka nie osiągnęła też wszystkich zakładanych w planach wskaźników służących do pomiaru stopnia oddziaływania na środowisko.

W okresie objętym kontrolą dwa spośród czterech wskaźników jakości węgla energetycznego, tj. wartość opałowa, zawartość siarki wskazywały na poprawę jakości wydobywanego węgla w odniesieniu do wielkości tych wskaźników przyjętych w planach. W stosunku do przyjętych założeń wartość opałowa wzrastała, a zawartość siarki systematycznie spadała.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pogorszyły się jednak wskaźniki zawartości popiołu i zawartości wilgoci, które osiągały wyższy poziom niż zakładano. W odniesieniu do jakości wydobywanego węgla koksowego korzystniej ukształtowały się wskaźniki zawartości popiołu i zawartości siarki, przyjmując wielkości niższe od zakładanych w planie, lecz wskaźnik spiekalności jedynie w 2020 r. osiągnął zakładaną wartość.

Jastrzębska Spółka Węglowa SA terminowo składała do ARP i ME/MAP sprawozdania z wykonania wskaźników określonych na potrzeby realizacji Programu, jednakże nie wszystkie przekazywane informacje w zakresie wykonania wskaźników były prezentowane jednolicie lub zgodnie z przedłożoną do badania dokumentacją źródłową. Skorygowane w trakcie kontroli wartości tych wskaźników zostały przekazane do ARP 25 listopada 2021 r.

Strategia Węglokoksu w okresie objętym kontrolą nie była aktualizowana i w związku z tym nie ujęto w niej założeń Programu, jednak część przewidzianych w niej działań, inwestycji i inicjatyw strategicznych wpisywała się wprost w założenia jego celów.

Węglokoks Kraj sp. z o.o.

Łączne szacunkowe koszty poniesione przez Węglokoks w związku z realizacją celów przewidzianych w Programie, wyniosły co najmniej 139 mln zł.

W 2020 r. Węglokoks odnotowała wyższy niż zakładano w 2018 r. poziom wskaźników rentowności i płynności finansowej. Było to związane zarówno ze zbyciem do SRK Ruchu „Piekary I”, jak i utrzymywaniem przez wszystkie lata objęte kontrolą niższego niż zakładano poziomu kosztów administracyjnych, kosztów materiałów i energii oraz kosztów usług obcych. W okresie objętym kontrolą nie udało się natomiast Węglokoksowi utrzymać zakładanego poziomu kosztów pracy, co w latach 2019 i 2020 związane było z wyższym niż zakładano poziomem zatrudnienia i przełożyło się na osiągnięcie niższego niż zakładano wyniku finansowego.

W latach 2018 i 2020 nie udało się Węglokoksowi osiągnąć założonego poziomu wydobycia i sprzedaży węgla, co związane było głównie z problemami eksploatacyjnymi i wzrostem absencji (COVID-19).

W 2019 r. i 2020 r. wielkość nakładów inwestycyjnych na udostępnienie nowych złóż – choć niewielka kwotowo – była wyższa od planowanych, co skutkowało osiągnięciem wyższego niż zakładano wskaźnika odtworzenia zasobów.

W okresie objętym kontrolą Węglokoks nie osiągnął jednak zakładanego poziomu zmniejszenia oddziaływania na środowisko. Dotyczyło to zarówno poziomu zagospodarowania odpadów, jak i wód dołowych.

Węglokoks terminowo składał do ARP i ME/MAP sprawozdania z wykonania działań i realizacji celów Programu.

Obowiązujące w LW Bogdanka, w okresie objętym kontrolą, dokumenty strategiczne były spójne z Programem oraz stanowiły kontynuację założeń strategii Spółki z 2013 r., w szczególności w zakresie innowacyjności, efektywności, wzrostu produkcji, pozyskiwania koncesji na wydobycie węgla kamiennego z nowych złóż, a także inwestycji (w tym w kapitał ludzki). Spółce nie zostały wyznaczone (przypisane) do realizacji cele szczegółowe

Lubelski Węgiel
Bogdanka SA

Programu, jednak podejmowała ona, zgodnie z przyjętymi Strategiami, działania wpisujące się w jego założenia. Jedną z unikalnych w górnictwie inicjatyw był wdrożony przez Spółkę program Kopalnia Inteligentnych Rozwiązań. LW Bogdanka terminowo przekazywała do ME/MAP i ARP wymagane informacje i dane dotyczące realizacji Programu. LW Bogdanka nie otrzymywała zwrotnych informacji i ocen swojej działalności w kontekście osiągania zakładanych w Programie efektów. Wszystkie działania podejmowane przez Spółkę zostały sfinansowane ze środków własnych. W latach 2018–2020 LW Bogdanka uzyskiwała dodatkowo wyniki finansowe, przy czym zysk za 2019 r. wypracowany został głównie dzięki najwyższemu i rekordowemu w historii LW Bogdanka wydobyciu węgla (9451 tys. ton).

W LW Bogdanka utworzono Pomocniczy Komitet Sterujący, o czym poinformowano ME. Nie doszło jednak do nawiązania współpracy pomiędzy Pomocniczym Komitetem Sterującym, a Komitetem Sterującym w ME/MAP, gdyż LW Bogdanka ani nie otrzymywała zaproszeń, ani nie uczestniczyła w posiedzeniach Komitetu Sterującego ds. górnictwa przy Ministrze.

5.2.2. Realizacja Programu przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA

SRK miała możliwość zapoznania się z projektami Programu przed jego przyjęciem, a Zarząd Spółki nie zgłosił do nich żadnych uwag. SRK nie wprowadzała do swoich dokumentów planistycznych i strategii zadań i celów wskazanych dla niej w Programie. SRK realizowała wszystkie cele i zadania wskazane w Programie, które były tożsame z jej zadaniami określonymi w ustawie o funkcjonowaniu gwk, w tym takie jak: przejęcie od przedsiębiorstw górniczych infrastruktury dołowej i powierzchniowej i przejęcie odwadniania od Centralnej Pompowni „Bolko”. NIK zaznacza, że cele wskazane w Programie dla SRK stanowiły jedynie powielenie jej zadań ustawowych, a ich realizacja jest finansowana z budżetu państwa i nie ma żadnego wpływu na efektywność sektora gwk.

Dwa spośród sześciu celów szczegółowych Programu, SRK zrealizowała w stopniu niższym niż zakładano. Z sześciu wskaźników określonych dla celu szczegółowego VI pn. *Zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywanych i kopalin towarzyszących* terminowo i w zakładanych wielkościach zrealizowano dwa, natomiast wskaźnik określony dla celu szczegółowego IX pn. *Wyeliminowanie skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych* został w ww. okresie zrealizowany w 57,3%.

Cele szczegółowe VI i IX Programu były tożsame z ustawowymi zadaniami SRK

W ramach realizacji celu VI SRK prowadziła odwadnianie kopalń zlikwidowanych i będących w trakcie likwidacji, przejmując w 2020 r. od Centralnej Pompowni „Bolko” zorganizowaną część przedsiębiorstwa, a w ramach realizacji określonego w lipcu 2017 r. planu działań mającego na celu upraszczanie i zmianę stacjonarnego systemu odwadniania na głębinowy lub całkowitą likwidację odwadniania byłych kopalń, zlikwidowała jedną pompownię stacjonarną, zakończyła modernizację stacjonarnego systemu odwadniania jednej pompowni oraz prowadziła likwidację czterech pompowni głębinowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizując cel IX, SRK skutecznie przeprowadziła proces likwidacji sześciu z 17 kopalń, a w odniesieniu do 14 kopalń zlikwidowanych przed 1 stycznia 2007 r. realizowała zadania, które polegały m.in. na zabezpieczeniu kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym lub pożarowym, likwidacji infrastruktury kopalni oraz naprawie szkód górniczych wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego.

SRK aktywnie poszukiwała nabywców składników majątkowych pozostałych po zlikwidowanych kopalniach, prowadząc m.in. postępowania przetargowe w trybie aukcji elektronicznych oraz wdrażając nowy portal internetowy umożliwiający publikację ofert sprzedaży nieruchomości na stronie internetowej. W wyniku tych działań przychody ze sprzedaży majątku likwidowanych kopalń, jakie osiągnęła Spółka w 2020 r., były wyższe w stosunku do lat 2018 i 2019 odpowiednio o 29,2% i 53,1%.

SRK realizowała *Program likwidacji zakładu górniczego KWK Krupiński w latach 2017–2023*, po nieodpłatnym nabyciu tej kopalni w 2017 r. Na likwidację KWK „Krupiński” SRK wydatkowała do 30 września 2021 r. łącznie 353 271,6 tys. zł. Wydatki te w 73,8% zostały sfinansowane z dotacji budżetowej (260 676,1 tys. zł), w 18,2% ze środków otrzymanych na podstawie umów zawartych z Ministrem Energii (64 347,3 tys. zł), w 6,9% z przychodów uzyskanych z likwidacji (24 447,8 tys. zł), a 1,1% ze środków własnych (3800,4 tys. zł).

Przesunięcie terminu zakończenia procesu likwidacji KWK „Krupiński” z 2020 r. na 2023 r. przyczyniło się do zwiększenia pierwotnie planowanych kosztów likwidacji o 232 121,4 tys. zł (tj. o 59,8%). Miało ono związek z dwukrotnym wstrzymaniem procesu likwidacji na wniosek Ministra Aktywów Państwowych w związku z prowadzonymi, lecz zakończonymi niepowodzeniem, negocjacjami z potencjalnymi nabywcami infrastruktury kopalni.

Pomocniczy Komitet Sterujący ds. górnictwa, powołany zarządzeniem Prezesa Zarządu SRK nie podjął żadnych działań, w szczególności nie prowadził monitoringu realizacji przez Spółkę określonych w Programie działań, co było nierzetelne i niezgodne z ww. zarządzeniem. Brak działalności Komitetu uniemożliwił także udział strony społecznej w opisanych wyżej działaniach. Przedstawiciele SRK nie uczestniczyli w posiedzeniach powołanego przy Ministrze Energii Komitetu Sterującego ds. górnictwa, ani nie wchodzili w skład stałej grupy roboczej o charakterze doradczo-opiniującym przy Ministrze, o której mowa w Programie (str. 89).

Pomocniczy Komitet Sterujący w SRK nie podjął żadnych działań

Komitet był w gotowości do realizacji czynności wspierających w sytuacji gdyby zostały sformułowane przez Komitet Sterujący w MAP konkretne oczekiwania. Członkowie Komitetu wykonywali pracę w strukturach SRK na interdyscyplinarnych stanowiskach kierowniczych, w tym związanych z koniecznością monitoringu sytuacji w sektorze, w związku z tym monitoring nie musiał być realizowany w ramach Komitetu Pomocniczego.

NIK wskazuje, że celem powołania Komitetu było bieżące monitorowanie, z udziałem strony społecznej, realizacji przyjętego przez Radę Ministrów Programu, w tym bieżące, comiesięczne składanie informacji ze zrealizowanych zadań.

MKiŚ realizowało działania Programu ale z opóźnieniem przedłożyło projekt Polityki Surowcowej Państwa

5.2.3. Realizacja Programu przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Zgodnie z założeniami Programu MKiŚ współpracowało z Ministerstwem Energii, Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii, ze Stałym Komitetem Rady Ministrów oraz ministrem właściwym ds. gospodarki przy prowadzonych procesach legislacyjnych. MKiŚ prawidłowo zrealizowało siedem z dziewięciu działań wskazanych w celach szczegółowych I, III i IV Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

Program opracowany przez Ministra Energii nie zawierał, z jednym wyjątkiem, terminów oraz wskaźników i mierników dla działań realizowanych przez Ministerstwo, co umożliwiło dowolność w podejmowaniu decyzji o sposobie i terminie ich realizacji. Ministerstwo nie wносиło istotnych uwag, co do zapisów Programu w procesie jego opiniowania od sierpnia 2017 r. do momentu jego przyjęcia w styczniu 2018 r. W toku prac nad projektem Ministerstwo kierowało do Stałego Komitetu Rady Ministrów uwagi, ostatecznie uznając Program za uzgodniony.

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

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

Ministerstwo przedłożyło z opóźnieniem, tj. w styczniu 2019 r. pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt Polityki Surowcowej Państwa – chociaż wymagany w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, termin jej uchwalenia upłynął z końcem 2018 r. Na etapie planowania Programu Ministerstwo nie wносиło o wyznaczenie nowego terminu sporządzenia PSP. Termin na realizację tego działania powinien być wg. NIK wydłużony, ze względu na stan zaawansowania projektu oraz ilość prac niezbędnych do sformułowania polityki (konsultacje społeczne i międzyresortowe jak również prace nad PEP2040). Zaplanowany okres jednego roku był, w ocenie NIK, niewystarczający, aby przeprowadzić cały proces wdrażania w życie PSP. Konieczność dostosowania założeń ujętych w PSP do PEP 2040, rewizja założeń ujętych w PSP w związku z brakiem przyjęcia przez Sejm RP ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej, kilkukrotna reorganizacja Ministerstwa jak również brak powołania Głównego Geologa Kraju, który pełni również funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw PSP wpłynęły na dalsze przedłużanie się prac nad dokumentem. PSP została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 2022 r.

5.2.4. Realizacja Programu Przez Ministerstwo Aktywów Państwowych

Minister Aktywów Państwowych był zobowiązany do nadzoru nad realizacją Programu, w którym zdefiniowano 74 działania. Z 65 działań z Programu, co do których nie wskazano ich bezpośrednich wykonawców w MAP realizowano działania właściwe dla ministerstwa i monitorowano ich realizację przez inne podmioty (w sumie 53 działań oraz 25 z 34 projektów). Realizacja działań przewidzianych w Programie, takich jak rozbudowa i modernizacja systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych została wstrzymana, a zasadność ich realizacji w zakładanej formie ma zostać poddana analizom. Koncepcja integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch grupach producentów węgla energetycznego, uległa zmianie, a ich wykonanie ma przyjąć inną formę. Niezrealizowanie części działań oraz projektów wynikało z braku uzasadnienia merytorycznego i ekonomicznego ich realizacji lub działania okazały się niemożliwe do realizacji.

W ramach I celu szczegółowego w działaniu wspierającym polegającym na wypracowaniu przy współpracy ze stroną społeczną modelu funkcjonowania sektora gwk w dniu 25 września 2020 r. Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjno-Strajkowy i delegacja rządowa podpisały porozumienie w sprawie zasad i tempa transformacji górnictwa, w którym zgodziły się na stopniowe, tj. do 2049 r., zamykanie kopalń węgla kamiennego. W porozumieniu wskazano ogólne ramy działań jakie będą podejmowane w kontekście planowanej likwidacji sektora i uzgodniono wynegocjowanie Umowy społecznej, którą zawarto w dniu 28 maja 2021 r. Umowa społeczna doprecyzowywała ogólne zasady stopniowego zamykania i likwidacji sektora wydobywania, w tym m.in. kwestie zatrudnienia i osłon socjalnych dla górników.

Minister Aktywów Państwowych rozpoczął działania zmierzające do realizacji postanowień Umowy społecznej. Pismami z 15 czerwca 2021 r. i 30 lipca 2021 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju Pracy i Technologii, Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Klimatu i Środowiska i Marszałka Województwa Śląskiego z wnioskiem o realizację postanowień Umowy zgodnie z kompetencjami i informowanie o podjętych działaniach.

Realizacja celu głównego Programu w latach 2018–2020 monitorowana była przez cztery wskaźniki: sprzedaż węgla na rynek krajowy, udział kosztów paliwa węglowego w cenie energii elektrycznej z węgla kamiennego, udział produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem oraz produkcję kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych. W latach 2018–2020 sprzedaż węgla na rynek krajowy miała tendencję spadkową i nie przekraczała 60 mln t., a poziom sprzedaży w stosunku do granicy 60 mln t. malał z 94,5% do 77,0%. Nie osiągnięto założonego wskaźnika – produkcji kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych, którego realizacja rokrocznie malała z 69,1% w 2018 r. do 49,3% w 2020 r.

Osiągnięto zaplanowane wartości dwóch z czterech wskaźników, tj. udziału produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem i udziału kosztów paliwa węglowego w cenie energii elektrycznej z węgla kamiennego, który zaplanowano tylko na 2020 r. w wysokości 50%.

MAP realizowało lub monitorowało realizację 53 działań zdefiniowanych w Programie

Umowa społeczna przewiduje zamknięcie kopalń do 2049 r.

Wskaźniki realizacji celu głównego

5.2.5. Realizacja celów szczegółowych

Zestawienie planowanych i wykonanych wskaźników realizacji celów szczegółowych sektora gwk zamieszczone zostało w załączniku nr 6.5. do niniejszej *Informacji o wynikach kontroli*.

Nie zostały zrealizowane trzy działania oraz jeden kluczowy projekt zdefiniowane w I celu szczegółowym Programu:

1. Nie wdrożono rozwiązań, które miałyby zrównać pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej.
2. Nie zrealizowano działania polegającego na wsparciu spółek węglowych w procesie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji w postaci poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne.
3. Nie zrealizowano działania dotyczącego łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych oraz nie został zrealizowany projekt Sektorowego Funduszu Stabilizacyjnego. Fundusz Stabilizacyjny został utworzony jedynie przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA, która w dniu 21 grudnia 2017 r. podpisała z TFI Energia SA umowę o współpracy w celu utworzenia Funduszu Stabilizacyjnego. Celem utworzonego funduszu stabilizacyjnego było ograniczenie wpływu ryzyka zmienności cen produktów na utrzymanie ciągłości prowadzenia działalności operacyjnej i inwestycyjnej JSW poprzez zapewnienie płynności finansowej w okresach dekonunktury na rynku węgla koksowego.

NIK wskazuje, że zamieszczenie w Programie działania polegającego na wdrożeniu rozwiązań zrównujących pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec importowanego z krajów spoza UE było nierzetelne, ponieważ nie było poprzedzone stosownymi analizami. Realizacja tego działania okazała się niemożliwa z uwagi na brak prawnych możliwości obniżenia opłacalności importu węgla.

W opinii NIK już na etapie planowania Programu nie wykonano dostatecznych analiz i rozeznania możliwości rynku w zakresie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji w postaci poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne przez spółki węglowe. Już od 2013 r. instytucje finansowe odchodziły od finansowania inwestycji opartych na węglu w związku z przyjmowaniem wewnętrznych polityk antywęglowych.

Realizacja celu szczegółowego monitorowana była poprzez trzynaście wskaźników ekonomiczno-finansowych obrazujących płynność, rentowność i efektywność ekonomiczno-finansową sektora gwk. W 2018 r. zaplanowane wskaźniki zostały osiągnięte, natomiast w latach 2019–2020 odnotowano spadek stopnia ich realizacji. SRK monitorowana była poprzez dziewięć wskaźników, które w latach 2018–2020 nie zostały w pełni zrealizowane. Niską realizację wskaźników w spółkach węglowych uzasadniano m.in. spadkiem przychodów ze sprzedaży węgla wynikającym ze zmniejszenia zapotrzebowania ze strony energetyki zawodowej [(-)2 mln ton], tańszym węglem z importu i importem energii. Niższy poziom realizacji wskaźników wynikał również ze wzrostu cen materiałów i usług górniczych, oraz pandemii COVID-19. Zaostrzenie wymogów polityki klimatycznej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i inwestycje w instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii powodowało zmniejszenie zapotrzebowania na węgiel kamienny w warunkach utrzymywania się niskich cen na rynkach światowych.

W ramach II celu szczegółowego nie zostały zrealizowane dwa działania dotyczące:

1. Integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch Grupach Producentów Węgla Energetycznego (Górnośląskiej opartej na PGG sp. z o.o. i Wschodniej opartej o LW Bogdanka SA).
2. Prac projektowych budowy Centrum Kopernika. Przyczyniło się do tego poszerzenie zakresu realizowanych prac na terenie byłej kopalni Krupiński w zakresie Programu JZR Rozwój.

Nie zrealizowano także projektu dotyczącego zwiększenia gospodarczego wykorzystania metanu przez JSW SA – utworzenie Jastrzębskiego Klastra Energii. JSW SA z JSW Innowacje SA (spółką zależną JSW), podjęły działania w kierunku jego utworzenia skupiając się głównie na zawiązaniu i rozwoju klastra energii na obszarze działalności JSW. Niemniej jednak, z uwagi na nieuruchomienie procedury certyfikacji klastrów, ostatecznie wstrzymano prace. Kontynuowanie prac nad klastrem energii uzależnione jest od zmiany warunków formalno-prawnych, a zgromadzony materiał i dokumenty mają pozwolić na kontynuację prac.

Częściowo nie zrealizowano także projektu w ramach obniżenia kosztów funkcjonowania Grupy JSW polegającego na utworzeniu Centrum Kopernika.

Przyczyną nieprzeprowadzenia integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch grupach Producentów węgla energetycznego było nierzetelne zaplanowanie tego działania na etapie przygotowania Programu, gdyż Ministerstwo nie przeprowadziło analiz w tym zakresie. Według uzyskanych od MAP w toku kontroli informacji, przewidywane jest natomiast utworzenie Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego, do której mają trafić aktywa związane z wytwarzaniem energii z węgla od PGE SA, Tauron Polska Energia SA i Enei SA. Tym samym koncepcja integracji kapitałowej, funkcjonalnej na poziomie operatywnym – pionowej górnictwa i energetyki nie będzie realizowana, a w ramach prac nad korektą Programu ma zostać dokonana analiza zmiany działań dotyczących integracji pionowej górnictwa i energetyki.

W celu szczegółowym II określono siedem wskaźników ekonomiczno-finansowych monitorujących: koszty administracyjne działalności, koszty operacyjne – zużycia materiałów i energii oraz usług obcych, koszty produkcji węgla – zużycia materiałów i energii, usług obcych oraz przychody ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych i wynik ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych. W latach 2018–2020 wskaźniki wykazywały tendencję spadkową. Od 2019 r. odnotowano spadek stopnia realizacji wskaźników dotyczących wyników ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych, co związane było z cenami węgla na rynkach światowych.

NIK zwraca uwagę, że działania miały dotyczyć zmiany struktury organizacyjnej, natomiast wskaźniki odzwierciedlały strukturę kosztów oraz przychodów. Monitorowanie struktury kosztów bez dokonania zmian organizacyjnych nie mogło zatem służyć do oceny wpływu zmian strukturalnych na efektywność monitorowanych podmiotów.

W ramach III celu szczegółowego nie zostały zrealizowane trzy poniższe działania:

1. Program rozbudowy i modernizacji systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych w ramach programów inwestycyjnych podmiotów energetycznych. Na wniosek Ministra Energii z dnia 22 sierpnia 2019 r. powstał Zespół roboczy, który rekomendował powołanie spółki celowej Śląskie Ciepło i wniesienie do niej aktywów ciepłowniczych należących do PGG SA, Węglkokoks SA i Tauron Ciepło sp. z o.o. Toczące się rozmowy zostały wstrzymane bez wyznaczenia harmonogramu dalszych prac. Główny ciężar negocjacji dotyczył PGNiG SA jako podmiotu zapewniającego finansowanie projektu i Tauron Polska Energia SA. Od czerwca 2020 r. do stycznia 2021 r. trwały negocjacje zakupu Tauron Ciepło sp. z o.o. przez PGNiG SA, które zakończyły się odstąpieniem od nich PGNiG SA. Z wyjaśnień MAP wynika, że uwzględniając zmiany otoczenia rynkowego i politykę klimatyczną UE oraz fakt, iż większość aktywów ciepłowniczych planowanych do wniesienia do spółki Śląskie Ciepło oparta jest o węgiel kamienny, prowadzone będą dalsze analizy zasadności utworzenia spółki Śląskie Ciepło.
2. Według MAP, wdrożenie programu promocji polskiego węgla, w tym certyfikowanych paliw kwalifikowanych, nie było dotychczas konieczne z uwagi na duże zainteresowanie paliwami wysokiej jakości, przeznaczonymi do sektora komunalno-bytowego. Spółki realizujące Program nie odnotowały problemów ze sprzedażą tych paliw, a sam wzrost zapotrzebowania może być większy od aktualnych możliwości produkcyjnych krajowych producentów węgla. MAP rozważa zmianę w Programie przedmiotowego działania.
3. Opracowanie programu wsparcia polityki eksportowej. Wywóz do UE i eksport węgla kamiennego poza granice UE był realizowany poprzez pośredników oraz bezpośrednio przez spółki węglowe, a ilość eksportowanego węgla od momentu przyjęcia przez RM Programu utrzymywała się praktycznie na stałym poziomie około 4 mln ton. W ramach prac nad korektą Programu przedmiotowe działanie ma zostać usunięte.

W celu szczegółowym III określono jedenaście wskaźników: udział energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem, wolumeny produkcji węgla kamiennego, w tym produkcji węgla energetycznego, produkcji węgla koksowego, sprzedaży węgla kamiennego ogółem, sprzedaży węgla kamiennego do energetyki zawodowej, ciepłowni zawodowych i niezawodowych, do koksowni oraz zużycie węgla kamiennego w energetyce zawodowej, ciepłowniach zawodowych i niezawodowych, wolumeny produkcji i sprzedaży węglowych paliw certyfikowanych, wolumen importu węgla oraz wskaźnik wytwarzania energii z surowców krajowych. W latach 2018–2019 wskaźniki były osiąganymi, w 2020 r. odnotowano nieznaczny spadek stopnia realizacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach IV celu szczegółowego nie zostały wykonane działanie i projekt koncepcji nowych standardów i metodyki oceny bazy zasobowej w długoletniej strategii polskiego gwk Sektorowej Dynamicznej Bazy Eksploatacji dla gwk. Według MAP zakładane efekty realizacji projektu, w tym m.in. wsparcie procesów decyzyjnych w zakresie udostępniania nowych złóż węgla, określenie metodyki dynamicznych metod oceny efektywności dla przyjętych scenariuszy ekonomicznych oraz map uciążliwości warunków górniczo-geologicznych dla pokładów węgla, w pewnych zakresach były od kilku lat przedmiotem realizacji w spółkach węglowych z zaangażowaniem znaczących środków finansowych. W ramach prac nad korektą Programu przeanalizowana ma zostać kwestia zasadności zapisów Programu w części odnoszącej się do tego projektu.

Spółki węglowe będące podmiotami gospodarczymi angażują środki finansowe na badania i uzyskanie know-how, a ich rezultaty stanowią aktywa spółek (wartości niematerialne i prawne) i podlegają ochronie, jako własność przemysłowa. NIK zauważa, że Program nie wskazywał na jakiej zasadzie aktywa te miałyby być wykorzystane w długoletniej strategii polskiego gwk.

W celu szczegółowym IV określono pięć wskaźników: nakłady inwestycyjne na udostępnienie nowych złóż węgla kamiennego, zasoby przemysłowe i operatywne udostępnione w efekcie inwestycji, wskaźnik odtworzenia zasobów i wykorzystania zasobów przemysłowych. W latach 2018–2020 wskaźniki zostały narastająco zrealizowane przez spółki SP, jednakże w roku 2020 odnotowano mniejsze od planowanych wykonanie czterech wskaźników i przekroczenie tylko jednego (wskaźnika odtworzenia zasobów).

W ramach V celu szczegółowego nie został zrealizowany projekt Centralnego Programu Adaptacji Zawodowej co MAP uzasadniało stopniowym wygaszaniem kopalń w perspektywie do 2049 r. Przyjęto, że w sektorze gwk ograniczane będzie zatrudnienie, a w konsekwencji ograniczane będzie szkolenie do zawodu górnika. W związku z tym projekt nie zostanie zrealizowany, co ma zostać uwzględnione w ramach prac nad korektą Programu przez MAP. Zaplanowany spadek zatrudnienia skorelowany jest z harmonogramem zamykania kopalń do 2049 r. Niezbędny poziom zatrudnienia (przy minimalizacji nowych przyjęć), ma zapewnić realokacja pracowników z zamykanych kopalń.

W V celu szczegółowym określono pięć wskaźników: stan zatrudnienia, struktura zatrudnienia wg stażu pracy, wieku i wykształcenia i wskaźnik wydatków poniesionych na podniesienie kwalifikacji pracowników. W latach 2018–2020 wskaźniki zostały, co do zasady, zrealizowane zarówno przez spółki górnicze, jak i SRK, chociaż w 2020 r. odnotowano spadek wydatków na podnoszenie kwalifikacji pracowników.

W ramach VI celu szczegółowego nie zrealizowano działania: Wdrożenie rozwiązań prawnych pozwalających na przepompowywanie wody systemowo i bezkonfliktowo z jednej do drugiej kopalni, będących własnością różnych podmiotów, w sytuacji, gdy występują uzasadnione warunki hydrogeologiczne, techniczne i ekonomiczne. Jak wyjaśniło Ministerstwo

wynika to z indywidualnego podejścia, co związane jest z bardzo odmiennymi uwarunkowaniami techniczno-geologicznymi każdej z kopalń. Wskazane w wyjaśnieniach indywidualne podejście poszczególnych spółek ze względu na odmienne uwarunkowania jest, w ocenie NIK, argumentem wskazującym na niezasadność definiowania takiego działania na poziomie Programu sektorowego. Ewentualne porozumienia spółek ws. przepompowywania wody powinny odbywać się na zasadach rynkowych i z poszanowaniem stosownych przepisów.

Spośród ośmiu projektów zrealizowano siedem. Nie zrealizowano projektu: Prowadzenie wyprzedzającego wydobywania metanu ze złóż węglowych, dla których koncesję posiadają spółki węglowe, celem obniżenia kosztów eksploatacji węgla kamiennego i poprawy bezpieczeństwa pracy górników ze względu na jego nieopłacalność.

Realizacja VI celu szczegółowego monitorowana była poprzez sześć wskaźników docelowych: stopień zagospodarowania odpadów wydobywczych i mas skalnych (nie był określony i raportowany przez SRK), stopień ujętego metanu, stopień zagospodarowanego metanu, stopień zagospodarowania wód dołowych, wysokość kar za przekroczenie norm środowiskowych oraz stopień zagospodarowania terenu pogórniczego. Pierwsze cztery wskaźniki procentowe w latach 2018–2020 były osiągane przez spółki wydobywcze na poziomie 95–102% wartości zaplanowanych. Zaplanowana wysokość kar za przekroczenie norm środowiskowych w latach 2018–2020 wynosiła 0 zł, a kary zapłacone wyniosły odpowiednio 38,9 tys. zł, 4,5 tys. zł i 19,8 tys. zł. Zaplanowane zagospodarowanie terenów pogórnicznych nie zostały w żadnym roku uzyskane. W latach 2018–2020 wyniosły one odpowiednio: 28,5%, 47,0% i 34,4% wartości zaplanowanych.

Wskaźniki wykonywane były przez SRK w poszczególnych latach w zróżnicowanym stopniu. Narastająco za cały okres żaden ze wskaźników nie został wykonany w zaplanowanej wielkości (osiągnano wykonanie w granicach 56%–85%). Kary za przekroczenie norm środowiskowych wyniosły 27,3 mln zł.

W ramach VII celu szczegółowego realizowano wszystkie 14 działań oraz cztery spośród pięciu projektów wskazanych w Programie. Z uwagi na nieopłacalność nie zrealizowano projektu: Przemysłowe wdrożenie przedeksploracyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla.

Realizacja VII celu szczegółowego monitorowana była poprzez cztery wskaźniki: nakłady na działalność badawczo-rozwojową per capita, realizacja zadań i projektów innowacyjnych, otrzymane patenty, zgłoszone wzory użytkowe, znaki towarowe oraz wzrost bezpieczeństwa pracy. W 2018 r. zaplanowane wskaźniki nie zostały osiągnięte przez spółki SP i zależne od nich. W 2019 r. zrealizowano pierwsze trzy wskaźniki (wskaźnik Wzrost bezpieczeństwa pracy zrealizowano w 60%) a w 2020 r. wszystkie wskaźniki. Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA monitorowana była poprzez pierwszy i czwarty wskaźnik. W roku 2018 i 2019 ich nie osiągnęła. W 2020 r. zrealizowała pierwszy wskaźnik.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach VIII celu szczegółowego realizowano wszystkie (dwa) działania zawarte w Programie. Nie realizowano jednego wskazanego w Programie projektu: Naziemne zgazowywanie węgla kamiennego z uwagi na jego nieopłacalność.

Realizacja VIII celu szczegółowego była monitorowana przez siedem wskaźników: jakość produkowanego węgla energetycznego, jakość produkowanego węgla koksowego, produkcja węgla energetycznego wg sortymentów, udział sortymentów grubych w produkcji węgla energetycznego ogółem, udział sortymentów drobnych i średnich razem w produkcji węgla energetycznego ogółem, węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych – zgazowanie węgla, węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych – pozostałe procesy karbochemiczne. W latach 2018–2020 dwa pierwsze wskaźniki były osiągnięte. Wskaźnik trzeci produkcja węgla energetycznego wg sortymentów nie był osiągnięty w zakresie produkcji sortymentów średnich i drobnych – razem oraz sortymenty pozostałe – razem. Nie osiągnięto również zaplanowanego poziomu wskaźnika udział sortymentów drobnych i średnich razem w produkcji węgla energetycznego ogółem oraz wskaźnika węgla wykorzystywany w procesach karbochemicznych – pozostałe procesy karbochemiczne (ilość węgla wykorzystanego w pozostałych procesach karbochemicznych w skali roku w tys. ton).

Działania zdefiniowane w IX celu szczegółowym były finansowane dotacjami udzielanymi SKR SA przez MAP – co opisano w rozdziale 5.3.1. Informacji.

Dla IX celu szczegółowego określono wskaźniki monitorowania jedynie dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA przyjmując jako wskaźnik monitorowania: Finansowanie zadań ustawowych ze środków budżetowych. W 2018 r. zaplanowano 1 436 088,8 tys. zł a wykonano 1 153 871,2 tys. zł (stopień realizacji 80,3%). W 2019 r. zaplanowano 1 689 988,0 tys. zł a wykonano 554 362,6 tys. zł (32,8%). W 2020 r. zaplanowano 1 451 090,9 tys. zł a wykonano 904 661,9 tys. zł (62,3%).

W ramach X celu szczegółowego nie zrealizowano działania: Wdrożenie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy (od 2019 r.). Dla X celu szczegółowego określono dwa wskaźniki monitorowania: udział kosztów pracy w kosztach produkcji węgla oraz udział składników zmiennych w kosztach pracy. W latach 2018–2020 przekraczano nieznacznie zaplanowaną wysokość wskaźnika udziału kosztów pracy w kosztach produkcji węgla. W latach 2018–2019 przekraczano również wartość zaplanowaną wskaźnika udziału składników zmiennych w kosztach pracy. W 2020 r. wykonanie zrealizowano w 97,6%.

Jako wskaźnik monitorowania dla SRK określono Udział składników zmiennych w kosztach pracy. Plan na rok 2018 wynosił 7,4%, a wykonano 10,1% (stopień realizacji wyniósł 137%). Plan na rok 2019 wynosił 7,3%, a wykonano 8,7% (118,9%). Plan na rok 2020 wynosił 7,3%, a wykonano 8,0% (109,1%).

5.3. Finansowanie wyeliminowania skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych sektora górnictwa węgla kamiennego

W latach 2018–2020 dotacje na likwidację skutków restrukturyzacji gwk wyniosły 2,6 mld zł wobec przewidywanych 4,5 mld zł

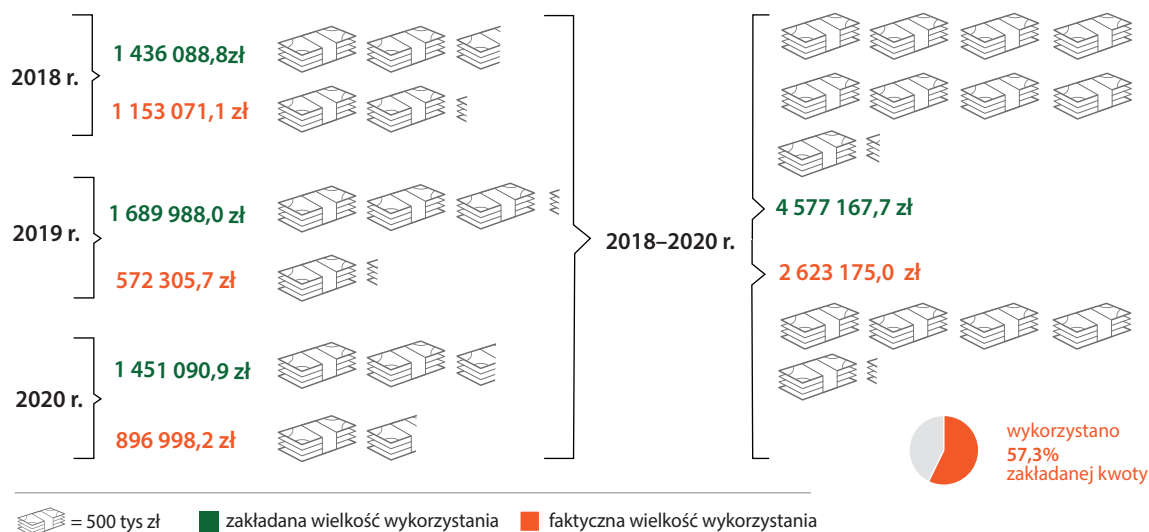
Jedynym celem Programu, dla którego przewidziano finansowanie z budżetu Państwa był IX cel szczegółowy, tj. eliminowanie skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych. Na jego realizację w latach 2018–2020 przeznaczono 2,6 mld zł wobec przewidywanych, przeszacowanych jak się okazało 4,5 mld zł. SRK realizowała działania w oparciu o przepisy ustawy o funkcjonowaniu gwk.

5.3.1. Dotacje dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.

SRK realizowała IX cel szczegółowy Programu, który polegał na wyeliminowaniu skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych. Przyjęty dla IX celu szczegółowego wskaźnik pn. *Finansowanie zadań ustawowych ze środków budżetowych* zakładał, że na lata 2018–2020 wielkość wykorzystanej dotacji budżetowej oraz środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wyniesie łącznie 4 577 167,7 tys. zł, z czego 1 436 088,8 tys. zł w 2018 r., 1 689 988,0 tys. zł w 2019 r. i 1 451 090,9 tys. zł w 2020 r. Faktycznie w ww. okresie zrealizowano wydatki w łącznej wysokości 2 623 175,0 tys. zł, co stanowiło 57,3% zakładanej kwoty. W 2018 r. wydatkowano 1 153 871,1 tys. zł (80,3%), w 2019 r. 572 305,7 tys. zł (31,2%), a w 2020 r. 896 998,2 tys. zł (61,8%).

Infografika nr 4

Dotacja budżetowa oraz środki Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niższe wartości dla ww. wskaźnika od zakładanych wynikały z przeszacowania kwot zaplanowanych na realizację zadań likwidacji kopalń i działań polikwidacyjnych oraz mniejszych niż przewidywano kosztów:

- wypłaconych rent wyrównawczych, co było spowodowane m.in. zaprzestaniem wypłaty rent wyrównawczych z powodu zgonów rentobiorców lub otrzymania innych uprawnień z ZUS przez te osoby;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- urlopów górniczych i urlopów dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, wynikających głównie z późniejszych niż zakładano odejść pracowników na urlopy;
- wypłaconej jednorazowej odprawy pieniężnej (wyłącznie w 2018 r.), z uwagi na mniejszą liczbę osób, które mogły skorzystać z tego świadczenia;
- naprawiania szkód górniczych, co było spowodowane głównie niezakończeniem postępowań sądowych i brakiem prawomocnych orzeczeń sądowych w tym zakresie, co skutkowało opóźnieniami w wypłacie rekompensat dla poszkodowanych.

W ramach Celu szczegółowego IX, przy udziale środków budżetu państwa, realizowano działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń, będące skutkiem zrealizowanej w latach 1998–2002 oraz w latach 2004–2006 redukcji zdolności produkcyjnych. W ramach tego celu finansowane były również koszty ogólnego zarządu SRK związane wyłącznie z powyższymi działaniami.

5.3.2. Kontrole dotacji prowadzone przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA

ARP prowadziła monitoring funkcjonowania gwk na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu gwk w ramach umów zawieranych corocznie z ME/MAP. Zadania ARP określone w tych umowach dotyczyły m.in. sposobu wykorzystania dotacji oraz udzielanej pomocy publicznej, a szczegółowa specyfikacja działań ARP w danym roku, terminy ich realizacji i formę ich dokumentowania, określana była każdorazowo w załączniku do umów. Obejmował on w szczególności:

- prowadzenie monitoringu wykorzystania środków budżetowych przekazanych jednostkom na zadania związane z funkcjonowaniem górnictwa;
- prowadzenie monitoringu rodzaju, form i wielkości udzielonej pomocy publicznej podmiotom gwk;
- analizę i weryfikację zapotrzebowania na dotację budżetową na renty wyrównawcze;
- analizę i weryfikację zapotrzebowania podmiotów gwk na dotację budżetową przeznaczoną na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia po 2014 r.;
- sporządzanie propozycji miesięcznych rat zaliczek dotacji budżetowej dla podmiotów gwk na renty wyrównawcze;
- sporządzanie propozycji miesięcznych rat zaliczek dotacji budżetowej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach gwk po 2014 r.;
- sporządzanie propozycji miesięcznych zaliczek dotacji na zadania dotyczące likwidacji kopalń, działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń, zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym w trakcie i po zakończeniu ich likwidacji;
- sporządzanie propozycji miesięcznych rat zaliczek dotacji na zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego;
- sporządzanie syntetycznych zestawień wyników monitoringu wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na renty wyrównawcze;
- sporządzanie syntetycznych zestawień wyników monitoringu wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na restrukturyzację zatrudnienia w podmiotach gwk po 2014 r.;
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na renty wyrównawcze;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na restrukturyzację zatrudnienia w podmiotach gwk po 2014 r.;
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej na zadania dotyczące likwidacji kopalń, działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń, a także zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń;
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej na zadania w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego;
- inne zadania i sporządzanie dokumentacji związanej z monitorowaniem sposobu wykorzystania środków budżetu państwa oraz udzielanej pomocy publicznej podmiotom gwk, w tym restrukturyzacji zadłużenia.

ARP otrzymywała od podmiotów gwk roczne i miesięczne wnioski o dotację budżetową oraz rozliczenia wykorzystania tych dotacji dla poszczególnych tytułów dotacyjnych (świadczenia osłonowe, zadania dotyczące likwidacji kopalń i działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń, naprawianie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, renty wyrównawcze), które sporządzano zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji operacyjnej, procedurach wnioskowania i obowiązujących przepisach.

ARP korzystała również z informacji wprowadzanych do systemu monitorowania przepływu środków pochodzących z dotacji budżetowej przeznaczonej na restrukturyzację zatrudnienia, funkcjonującego w ramach portalu sprawozdawczego ARP.

ARP rzetelnie kontrolowała dotacje udzielane SRK

W latach 2018–2020 pracownicy ARP przeprowadzili w 17 kopalniach i Centralnym Zakładzie Odwadniania Kopalń wchodzących w skład SRK oraz w Biurze Zarządu SRK łącznie 40 kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przeznaczonych na:

- świadczenia osłonowe – przeprowadzono 18 kontroli w Biurze Zarządu SRK i 12 kopalniach węgla kamiennego, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: błędnego wyliczenia podstawy urlopu górniczego i odprawy emerytalnej, zawyżenia jednorazowych odpraw pieniężnych, zaliczenia wynagrodzenia za akcję ratowniczą do wyliczenia świadczenia osłonowego. Z tytułu nieprawidłowego wykorzystania dotacji zwrócono do budżetu państwa 2 949,8 tys. zł;
- zadania dotyczące likwidacji kopalń i działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń; w 13 kopalniach i w CZOK – przeprowadzono łącznie 17 kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości polegające na:
 - braku wyegzekwowania kary umownej za nieterminowe wykonanie umowy dot. likwidacji szybu „Otylia” w KWK „Pokój I”, co skutkowało zawyżeniem dotacji o kwotę 6,4 tys. zł;
 - niestarannego sporządzania programów i planów likwidacji, wskutek czego sfinansowano ze środków dotacji likwidację budynku Stacji Ratownictwa Górniczego KWK „Brzeszcze-Wschód”, który nie był ujęty w zaktualizowanym rocznym planie;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zaliczenia przez CZOK do kosztów zadania polegającego na likwidacji obiektów budowlanych wraz z likwidacją górniczego wyciągu szybowego szybu „Staszic”, podatku VAT dotyczącego usług likwidacji, który podlegał odliczeniu, wskutek czego zawyżono dotację o kwotę 113,4 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych kontroli, z tytułu niewłaściwego wykorzystania środków pochodzących z dotacji, zwrócono do budżetu państwa 119,8 tys. zł;
- naprawianie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego za lata 2015–2018 – przeprowadzono trzy kontrole, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości;
- renty wyrównawcze – ARP przeprowadziła dwie kontrole w KWK „Kazimierz Juliusz” i Biurze Zarządu SRK. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego zwrotu odsetek bankowych.

Każdorazowo po przeprowadzonej kontroli ARP informowała ME/MAP o przebiegu i wynikach kontroli. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości lub uchybień, ARP przedstawiała propozycje zaleceń pokontrolnych. Minister, na podstawie analizy ww. informacji, wydawał zalecenia pokontrolne, których realizację pracownicy ARP sprawdzali podczas kolejnych czynności kontrolnych.

W związku z ryzykiem epidemii Covid-19, od 10 marca do 6 września 2020 r. ARP nie przeprowadzała czynności kontrolnych, a w okresie od 7 września do 2 października 2020 r. przeprowadziła trzy kontrole. Dokonano aktualizacji rocznego planu kontroli na 2020 r., w wyniku czego, anulowano wszystkie zaplanowane kontrole, które miały się rozpocząć po 9 października 2020 r.

W latach 2018–2020 SRK otrzymała dotacje celowe i podmiotowe w łącznej wysokości 2 790 781,6 tys. zł, z których wykorzystowała 2 768 932,1 tys. zł (99,22%). W 2018 roku SRK otrzymało 1 166 905,6 tys. zł a wykonanie umów z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wyniosło 1 161 300,5 tys. zł (99,5%), w 2019 r. odpowiednio 715 857,2 tys. zł i 708 268,8 tys. zł (98,9%), w 2020 r. 908 018,8 tys. zł i 899 362,8 tys. zł (99,0%).

Kontrola dotacji
w MAP nie wykazała
nieprawidłowości

NIK skontrolowała dwie dotacje⁶ podmiotowe udzielone SRK przez MAP:

1. Dotację⁷ na finansowanie zadań związanych z naprawianiem szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego w trakcie i po likwidacji, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów udzieloną w 2018 r. Wartość umowy wyniosła 2438 tys. zł. Wykonanie umowy z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wyniosło 2340 tys. zł. Środki wykorzystano na wykonanie 13 z 16 zadań objętych umową. Pozostałe trzy zadania będą kontynuowane w kolejnych latach.

⁶ Pozostałe dotacje udzielone SRK SA przez MAP w okresie 2018–2021 były kontrolowane przez NIK w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu Państwa.

⁷ Umowa zawarta w dniu 6 marca 2018 r. pomiędzy Ministrem Energii a SRK Nr 20/II/D/10001/2580/18/DGA.

- Dotację⁸ na finansowanie zadań związanych z naprawianiem szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego w trakcie i po likwidacji, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów udzielona w 2019 r. Wartość umowy wyniosła 1058 tys. zł. Wykonanie umowy z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wyniosło 1050 tys. zł. Środki wykorzystano na wykonanie wszystkich z 13 zaplanowanych zadań.

Kontrola ww. dotacji nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ich udzielenia, wykorzystania i rozliczenia.

5.4. Monitorowanie Programu

ARP rzetelnie monitorowała sytuację gwk w oparciu o dane otrzymywane ze spółek węglowych

Agencja Rozwoju Przemysłu prawidłowo i zgodnie z zawartymi umowami z Ministrem Energii i Ministrem Aktywów Państwowych prowadziła monitoring podmiotów górnictwa węgla kamiennego, rzetelnie przedstawiając sytuację całego sektora. Informacje i dane przekazywane ME/MAP, w ramach prowadzonego monitoringu, pozwalały na prawidłową ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotów górniczych oraz bieżące rozpoznanie czynników wpływających na tę sytuację.

5.4.1. Monitorowanie realizacji programu przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA

Monitoring realizacji Programu miał prowadzić Minister Energii wykorzystując dane pozyskane od ARP, zgodnie z art. 25 ustawy o *funkcjonowaniu gwk*. Na potrzeby tego monitoringu ARP zawarła z poszczególnymi spółkami górniczymi umowy o zachowaniu poufności pozyskanych informacji.

Opracowania ARP na potrzeby ME i MAP rzetelnie przedstawiały sytuację gwk

W latach 2018–2021 (III kwartały) ARP sporządziła, na potrzeby ME i MAP, 27 opracowań, opinii, projektów i sprawozdań, w tym m.in.:

- projekty zasad i kryteriów przyznawania dotacji budżetowej na finansowanie zadań wykonywanych w trakcie likwidacji kopalń, działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń, a także naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego;
- wyjaśnienia dotyczące możliwości zatrudniania byłych pracowników kopalń, którzy skorzystali z górniczych pakietów socjalnych;
- sprawozdania z działalności kontrolnej;
- opinię w sprawie zbycia na rzecz miasta Katowice nieruchomości Spółki Restrukturyzacji Kopalń położonych w rejonie ul. Szopienickiej, stanowiących kompleks poprzemysłowy w obrębie szybu „Pułaski”;
- opinię w sprawie sposobu wyliczenia świadczenia z tytułu urlopu górniczego w zakresie wynagrodzenia za akcję ratowniczą w SRK Oddział KWK „Brzeszcze-Wschód”.

W wyniku analizy 14 sporządzonych przez ARP dokumentów NIK stwierdziła, że przedkładane ME/MAP dokumenty zawierały podsumowania, wnioski, a także wskazówki dotyczące optymalnego wykorzystania środków budżetowych.

⁸ Umowa zawarta w dniu 30 marca 2019 r. pomiędzy Ministrem Energii a SRK Nr 16/II/D/10001/2580/19/DGA.

Źródłem danych pozyskiwanych przez ARP od przedsiębiorstw górniczych były cykliczne sprawozdania składane przez te jednostki w ramach obowiązku statystycznego wynikającego z programu badań statystyki publicznej Górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, realizowanego przez ARP na podstawie umów zawieranych z ME i MAP.

ARP uzyskiwała również dane pochodzące z pism kierowanych do przedsiębiorstw górniczych przez ME/MAP, którzy wskazywali ARP jako jednostkę zbierającą i przetwarzającą takie informacje.

ARP weryfikowała wspomniane dane poprzez ich porównanie z informacjami przekazywanymi przez podmioty sektora gwłk w ramach obowiązku statystycznego.

ARP sporządziła dla ME i MAP łącznie 198 analiz, sprawozdań w ujęciu rocznym, kwartalnym i miesięcznym, dotyczących sytuacji gwłk i podmiotów górniczych. Ponadto w latach 2018–2021 (sierpień), ARP sporządziła 19 projekcji i analiz. Przedkładane ministerstwu opracowania pozwalały na dokonanie bieżącej i rzetelnej diagnozy sytuacji w górnictwie, w tym ocenę sytuacji finansowej podmiotów górniczych wraz z rozpoznaniem kluczowych czynników oddziałujących na te podmioty.

W związku z symptomami pogarszającej się sytuacji finansowej gwłk, począwszy od 22 lipca 2019 r., ARP została zobowiązana przez ME do prowadzenia tygodniowego monitoringu wyników produkcyjnych i sprzedażowych spółek węglowych z podziałem na poszczególne kopalnie. Przekazywane do ME informacje dotyczyły wielkości wydobycia i zapasów, ilości ścian czynnych, poziomu sprzedaży oraz wydajności pracy. Monitoringu zaprzestano w kwietniu 2020 r. w związku z wybuchem pandemii Covid-19.

Spółki przekazywały ARP informacje niezbędne do monitorowania realizacji Programu oraz sytuacji gwłk, a także przekazywały do ME/MAP sprawozdania z realizacji poszczególnych celów Programu, które stanowiły załącznik do Informacji dla RM.

5.4.2. Sytuacja sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2018–2021 (III kwartały)

W latach 2018–2020 kondycja finansowa gwłk w Polsce ulegała drastycznemu pogorszeniu. W 2018 r. gwłk uzyskało zysk netto w wysokości 992,5 mln zł, a w latach 2019–2020 stratę netto w wysokości 1278,3 mln zł i 6143 mln zł. O pogarszającej się sytuacji gwłk w latach 2018–2020, świadczy utrata rentowności:

- sprzedaży netto węgla kamiennego spadła z 0,06 do (-)0,22;
- aktywów (ROA) – spadł z 0,03 do (-)0,2;
- kapitału własnego (ROE)⁹ – spadł z 0,07 do (-)0,82;
- działalności operacyjnej EBITDA¹⁰ – spadł z 0,17 do (-) 0,1.

Syntetyczne wielkości obrazujące sytuację gwłk w latach 2017–2020 przedstawiono w zestawieniu.

Kondycja gwłk pogarszała się do 2020 r., a w roku 2021 uległa poprawie

⁹ Iloraz zysku netto i kapitału własnego.

¹⁰ Iloraz wyniku z działalności operacyjnej powiększonej o amortyzację oraz sumy przychodów ze sprzedaży i pozostałych przychodów operacyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Wybrane wyniki gwk w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
1	2	3	4	5
Produkcja ogółem węgla kamiennego tys. ton	62 866,5	61 202,7	59 820,1	52 419,2
Sprzedaż węgla kamiennego ogółem tys. ton	63 255,1	60 001,4	56 855,5	50 839,9
Wynik ze sprzedaży węgla	2 718 638,3	1 223 118,8	(-)255 672,2	(-)3 424 286,2
Wynik na pozostałej sprzedaży i in.	131 854,9	184 060,5	84 255,5	79 192,80
Wynik na pozostałej działalności operacyjnej	969 500,4	158 607,1	(-)1 088 304,5	(-)2 437 888,80
Wynik na działalności operacyjnej	3 819 993,6	1 565 786,4	(-)1 259 721,2	(-)5 782 982,20
Wynik na działalności finansowej	(-)46 487,0	(-)227 154,5	(-)415 426,5	(-)588 346,10
Wynik finansowy brutto	3 773 506,6	1 338 631,9	(-)1 675 147,7	(-)6 371 328,30
Obowiązkowe obciążenie wyn. finans. brutto	773 882,4	361 933,2	50 883,2	(-)212 299,20
Wynik finansowy netto	2 999 624,2	976 698,7	(-)1 726 030,9	(-)6 159 029,10
Nadwyżka zobowiązań nad należn. (mln zł)	7 127,8	9 087,2	11 357,7	14 011,01
Nakłady inwestycyjne mln zł	1 523,1	2 563,3	3 924,5	2 833,50
Dotacje	1 291 599,2	1 269 754,7	912 698,8	904 201,00
Zatrudnienie	80 625	80 672	81 097	78 037
Wydobycie na 1 zatrudnionego w tonach	779,7	758,7	737,6	671,7

Źródło: dane z kontroli w MAP – na podstawie Informacji za lata 2018 i 2019 oraz projektu Informacji za 2020 r.

Czynnikami mającym wpływ na pogarszające się w badanym okresie wyniki finansowe gwk był spadek zapotrzebowania na węgiel kamienny, na co istotny wpływ miał niski poziom cen ropy naftowej i gazu ziemnego oraz wysokie notowania certyfikatów emisyjnych CO₂. W 2020 r. dodatkowo nastąpiło spowolnienie aktywności przemysłowej wynikającej z pandemii COVID-19 i systematycznym spadkiem cen węgla.

W 2021 r. nastąpiła zmiana trendów na europejskich rynkach zbytu węgla, o czym świadczy m.in. wzrost ceny węgla energetycznego z ARA¹¹ w portach polskich z 240,42 zł/t w 2020 r. do 617,61 zł/t w 2021 r. (III kwartały), tj. o 377,19 zł (156,9%). W tym samym czasie, cena loco kopalnia polskiego węgla energetycznego spadła z 255,19 zł/t do 243,21 zł/t, tj. o 11,98 zł [(-)4,7%], a średnia cena zbytu węgla energetycznego spadła z 280,78 zł/t do 273,36 zł/t, tj. o 7,42 zł/t [(-)2,7%].

O rozbieżnościach w cenach węgla na rynkach światowych i krajowym, ARP informowała MAP. Ponadto w ramach monitoringu sektora górnictwa węgla kamiennego regularnie dostarczała MAP szczegółowe informacje dotyczące wielkości technicznych, ekonomiczno-finansowych i wyników działalności

¹¹ Ceny węgla w portach ARA urealnione do warunków polskich – w portach polskich, w warunkach jakościowych polskiego węgla. Ceny wyznaczone na podstawie danych za miesiąc grudzień danego roku. Dane dotyczące polskiego węgla obejmują sortymenty miałowe węgla energetycznego sprzedawanego w kraju. Źródło danych: sprawozdanie G-09.1 o obrocie węglem kamiennym.

podmiotów sektora górnictwa węgla kamiennego oraz o zjawiskach wpływających na warunki funkcjonowania branży węglowej. W przekazywanych co miesiąc do MAP opracowaniach przedstawiane były analizy monitorowanych parametry, komentarze i oceny ich wartości, umożliwiając na ich podstawie podejmowanie przez MAP ważnych decyzji. Od lipca 2019 r. do kwietnia 2020 r. ARP przygotowywała dla MAP dodatkowe cotygodniowe informacje i analizy pozwalające na ocenę bieżącej sytuacji w sektorze górnictwa węgla kamiennego i podejmowanie kroków zaradczych. ARP nie została zobowiązana przez MAP do przedstawienia rekomendacji, co do koniecznych środków zaradczych.

W okresie objętym kontrolą pogarszały się wyniki wszystkich spółek wydobywczych; spadała wartość sprzedaży, której nie towarzyszył adekwatny spadek kosztów jednostkowych. W 2018 r. dodatnie wyniki uzyskały WK, LW Bogdanka, JSW, PGG. Tylko LW Bogdanka uzyskała dodatni wynik finansowy za 2020 r. – podobnie jak w latach poprzednich. TW uzyskiwała stratę netto we wszystkich latach okresu 2018–2020.

5.4.3. Monitorowanie programu przez Ministerstwo Aktywów Państwowych

Minister Aktywów Państwowych nierzetelnie realizował zobowiązanie do przedstawienia RM raz w roku, w terminie do końca lipca, informacji o realizacji Programu za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt.

Monitorowanie Programu realizowane było na wniosek MAP, które występowało do spółek węglowych oraz MKiŚ o uzupełnienie danych tabelarycznych i ich przekazanie do ARP w celu przygotowania projektu Informacji o realizacji Programu w danym roku. Dokument był następnie rozpatrywany przez Radę Ministrów. MAP wyjaśniło, że w Informacjach o realizacji Programu dla sektora gwk w Polsce za poszczególne lata dokonywana była ewaluacja oraz ocena realizacji Programu. Przedstawiane były dane dotyczące osiągnięcia poszczególnych celów szczegółowych oraz celu głównego. Dane te obejmowały informacje o realizacji projektów i działań przewidzianych w Programie. Informacja, zawiera także zestawienie osiągniętych wskaźników realizacji Programu wraz z wartościami prognozowanymi.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień, NIK zauważa jednak, że Informacje nie zawierały sformułowań wskazujących na to, które cele zostały zrealizowane, a które nie i dlaczego.

Informacje o realizacji Programu za lata 2018 i 2019 zostały przekazane RM z opóźnieniem (odpowiednio: jedno i dwumiesięcznym). Natomiast Informacja za 2020 r. nie została przekazana do dnia zakończenia kontroli, czyli do 17 grudnia 2021 r. Opóźnienia w realizacji tego obowiązku były, według MAP, wynikiem prowadzonych, w poszczególnych latach, prac nad propozycjami korekt do Programu.

W połowie 2019 r. w ramach prowadzonego monitoringu sektora gwk, MAP odnotował symptomy pogarszania się sytuacji branży. Pod koniec 2019 r. Minister nadzorujący sektor gwk rozpoczął cykl spotkań z zarządami spółek węglowych, podczas których wskazywano, że negatywny

Informacja o realizacji Programu była przekazywana RM z opóźnieniem i nie była klarowna

wpływ na sytuację spółek i realizację Programu miały ceny węgla na rynkach światowych, polityka klimatyczna UE i pandemia COVID-19. Spotkania, także ze stroną społeczną, kontynuowano w 2020 r. Konieczne stało się wypracowanie porozumienia zawartego w dniu 25 września 2020 r., a w jego następstwie *Umowy społecznej* będącej podstawą do zaktualizowania celów Programu.

MAP nie przedstawiło Radzie Ministrów jednoznacznej oceny realizacji celów Programu

NIK jako stan problematyczny wskazuje, że w informacji sprawozdawczej kierowanej do Rady Ministrów faktycznie nie podawano wyników ewaluacji przez MAP realizacji Programu. Także podmioty zobowiązane do realizacji Programu nie otrzymują od MAP informacji zwrotnej o tym, jak oceniany jest ich udział w Programie. Zdaniem NIK, racjonalne podejście do realizacji i monitorowania przebiegu Programu wymaga prezentacji szczegółowych danych z wykonania celów za dany rok a także jednoznacznej oceny stopnia ich realizacji.

5.4.4. Zmiany Programu

W odpowiedzi na pismo ME, ARP przedłożyła 19 lipca 2019 r. czternaście propozycji zmian Programu, z których uwzględniono osiem. Dotyczyły one:

- zwiększenia – w celu głównym – wartości pośredniej (2020 r.) i docelowej (2030 r.) wskaźnika: produkcja kwalifikowanych paliw;
- usunięcia w celu szczegółowym nr 4 terminu realizacji działania polegającego na elastycznym zarządzaniu produkcją, umożliwiającego dostosowanie produkcji do cykli koniunkturalnych na globalnym rynku surowców poprzez opracowanie i wdrożenie metodyki oceny bazy zasobowej w długoletniej strategii polskiego gwk dla projektowanej Sektorowej Dynamicznej Bazy Eksploatacyjnej dla gwk;
- dodania w celu szczegółowym nr 6 projektu: Prowadzenie wyprzedzającego wydobycia metanu ze złóż węglowych, dla których koncesje posiadają spółki węglowe celem obniżenia kosztów eksploatacji węgla kamiennego i poprawy bezpieczeństwa pracy górników, zmodyfikowania w celu szczegółowym nr 4;
- zmiany w celu szczegółowym nr 5 w treści oczekiwanych efektów;
- wykreślenia w celu szczegółowym nr 5 działania: Opracowanie bilansu kompetencji pracowniczych (...) i wpisania w jego miejsce działania: Opracowanie przekrojowej analizy zatrudnienia pracowników w gwk;
- poszerzenia działania: Politykę kadrową należy oprzeć na rozwoju szkolenia zawodowego na wszystkich poziomach o zapis: przy aktywnym udziale przedsiębiorców (cel szczegółowy piąty);
- wykreślenia w celu szczegółowym nr 5 projektu: Bilans kompetencji pracowniczych w sektorze gwk (...) i wpisania w jego miejsce: Bilans zatrudnienia pracowników w sektorze gwk.

W związku z podpisaniem 28 maja 2021 r. Umowy Społecznej dotyczącej transformacji sektora gwk oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego, dnia 1 czerwca 2021 r. Sekretarz Stanu w MAP zobowiązał ARP do zagregowania informacji otrzymanych od spółek węglowych i przedstawienia nowego brzmienia Programu w terminie do 10 sierpnia 2021 r. Zadaniem spółek węglowych było wskazanie celów, działań i kluczowych projektów wymagających zmian oraz przedstawienie pro-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pozycji wskaźników, które będą obrazowały realizację zaktualizowanego Programu. ARP przesłała materiały robocze do MAP 9 sierpnia 2021 r. Do dnia zakończenia niniejszej. kontroli trwały prace nad ostatecznym brzmieniem tego dokumentu.

NIK zauważyła, że przyjęty w dniu 14 lipca 2021 r. przez Komisję Europejską pakiet rozwiązań legislacyjnych zgodny z polityką klimatyczną UE dotyczy szeregu regulacji zmierzających do zmniejszenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do 1990 r. i działań wspierających w zakresie zmiany polityki klimatycznej UE, w tym m.in. w odniesieniu do wykorzystania węgla. Przyjęte przepisy przewidują m.in. zaostrzenie unijnego systemu handlu emisjami oraz zastosowanie go w nowych sektorach, nacisk na pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych, szybsze wprowadzenie niskoemisyjnych pojazdów oraz zmiany w polityce podatkowej, dostosowując ją do celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Zmieniony program został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2022 r. Wskazano w nim m.in. że Program w dotychczasowym kształcie nie może być realizowany, wymaga przeprowadzenia przeglądu i wprowadzenia zasadniczych zmian oraz strukturalnej zmiany poprzez rezygnację z rozwojowego kierunku na likwidacyjny. Cel główny programu został zdefiniowany jako sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego.

Zmiany uwarunkowań funkcjonowania sektora energetycznego w tym sektora gwk, które nastąpiły po 2020 r. polegające na zaprzestaniu importu węgla z Rosji i Białorusi oraz spodziewanego zaprzestania importu pozostałych surowców energetycznych wymagają opracowania nowego Programu, opartego na gruntownych analizach. Powinien być on spójny z długookresowymi strategiami uwzględniającymi najnowsze trendy zachodzące w energetyce.

Program wymaga korekty w celu uwzględnienia aktualnych uwarunkowań funkcjonowania gwk

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy skutecznie i terminowo wdrożono działania określone w „Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r.?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy cele Programu jak i zadania służące ich realizacji zawarte w Programie zostały zdefiniowane na podstawie rzetelnych analiz, a Program został skutecznie wdrożony?2. Czy podmioty odpowiedzialne za realizację Programu zrealizowały przewidywane w nim działania i czy w ich wyniku uzyskano zakładane rezultaty?3. Czy Minister Aktywów Państwowych rzetelnie nadzorował realizację Programu i czy formułował wnioski o jego modyfikację?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Agencję Rozwoju Przemysłu SA – Oddział w Katowicach, Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA, Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA, Jastrzębską Spółkę Węglową SA, Węgłokoks Kraj sp. z o.o., Polską Grupę Górniczą SA, Tauron Wydobycie SA.
Kryteria kontroli	<p>W MAP, MKiŚ, ARP i SRK przeprowadzono kontrolę z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.</p> <p>W LW Bogdanka SA, JSW SA, Węgłokoks Kraj sp. z o.o., PGG SA, Tauron Wydobycie SA przeprowadzono kontrolę z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 tj. legalności i gospodarności.</p>
Okres objęty kontrolą	2018–2021 (III kwartały) z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od 6 września 2021 r. do 24 lutego 2022 r.
Pozostałe informacje	<p>Wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości zostały skierowane do MAP, MKiŚ i SRK.</p> <p>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli Minister Klimatu i Środowiska oraz Minister Aktywów Państwowych. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenia.</p> <p>W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Aktywów Państwowych poinformował, że implementacja wniosków i uwag NIK odnośnie dostosowania do Polityki Energetycznej Polski 2040 została częściowo zrealizowana w korekcie Programu przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2022 r. Podano ponadto, że pozostałe uwagi i wnioski zostaną wykorzystane w trakcie prac nad zmianą Programu, którą planuje się wykonać w bieżącym roku. Opracowana zostanie analiza celowości działań, aby wykazać ich zasadność. Program zostanie uzupełniony o elementy wskazane we wnioskach i uwagach m.in. o harmonogram działań z przypisanymi podmiotami. Zmodyfikowany zostanie także dokument sprawozdawczy, tj. Informacja o realizacji Programu.</p> <p>Minister Klimatu i Środowiska poinformował o podjętych działaniach zmierzających do realizacji uwagi NIK dotyczącej opiniowania Programu.</p> <p>Zarząd SRK poinformował o podjęciu działań precyzujących sposób funkcjonowania Pomocniczego Komitetu Sterujący ds. Górnictwa utworzonego w Spółce.</p>

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r.
2.		Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska, w okresie od 6 października 2020 r. do dnia 26 października 2021 r. oraz Minister Klimatu w okresie od 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r. Michał Woś, Minister Środowiska w okresie od 5 marca 2020 r. do dnia 6 października 2020 r. Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska w okresie od 9 stycznia 2018 r. do dnia 15 listopada 2019 r. Jan Szyszko, Minister Środowiska w okresie od 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
3.	Delegatura NIK w Katowicach	ARP SA	Cezariusz Lesisz, Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu SA w Warszawie, stanowisko Dyrektora Oddziału ARP w Katowicach zajmuje Mirosław Skibski, od 1 października 2018 r.
4.		SRK SA	Janusz Smoliło, Prezes Zarządu, od 22 listopada 2021 r. Tomasz Cudny, Prezes Zarządu, od 19 czerwca 2017 r. do 22 września 2018 r. Jacek Szuścik, Wiceprezes Zarządu ds. Likwidacji Kopalń i Ochrony Środowiska od 23 września do 25 października 2018 r. Janusz Gałkowski, Prezes Zarządu, od 26 października 2018 r. do 22 października 2021 r. Radosław Wojtas, Wiceprezes Zarządu ds. Ekonomiki i Finansów od 23 października 2021 r. do 21 listopada 2021 r.
5.		JSW SA	Tomasz Cudny, Prezes Zarządu od 28 sierpnia 2019 r. Daniel Ozon – od 30 listopada 2017 r. do 10 czerwca 2019 r. Robert Małek – od 11 czerwca 2019 r. do 3 lipca 2019 r. – (delegowany członek RN) Rafał Pasięka – od 4 lipca 2019 r. do dnia 30 lipca 2019 r. – (p.o. Prezesa Zarządu) Włodzimierz Hereźniak – od 1 sierpnia 2019 r. do 17 stycznia 2021 r. Artur Dyczko – od 18 stycznia 2021 r. do 28 lutego 2021 r. – (p.o. Prezesa Zarządu) Barbara Piontek – od 1 marca 2021 r. do 8 lipca 2021 r. Stanisława Prusek – od 9 lipca 2021 r. do 27 sierpnia 2021 r. – (delegowana członek RN)

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
6.		PGG SA	Tomasz Rogala, Prezes Zarządu, od 1 maja 2016 r.
7.		Tauron Wydobycie SA	Jacek Pytel, Prezes Zarządu, od dnia 13 lutego 2021 r. Zdzisław Filip, od 16 maja 2017 r. do dnia 3 czerwca 2019 r. Sławomir Obidziński, od 4 czerwca 2019 r. do 4 sierpnia 2019 r. Tomasz Cudny, od 5 sierpnia 2019 r. do 12 lutego 2021 r.
8.		Węglkokoks Kraj sp. z o.o.	Grzegorz Waclawek
9.	Delegatura NIK Lublinie	LW Bogdanka SA	Artur Wasil, Prezes Zarządu od 21 marca 2018 r. Krzysztof Szlaga, Prezes Zarządu od 1 kwietnia 2016 r. do 16 lutego 2018 r. Sławomir Karlikowski, p.o. Prezesa Zarządu od 16 lutego do 20 marca 2018 r.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawę prawną dla realizacji Programu stanowi ustawa z dnia 7 września 2007 r. o *funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*. Ustawa ta określa zasady funkcjonowania gwk, w tym m.in. zasady restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, likwidacji kopalń, restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach likwidowanych. Reguluje kwestie wypłacania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, rent wyrównawczych, a także wypłaty zaległych wynagrodzeń. W pozostałym zakresie, ustawa określa warunki dofinansowania na inwestycje początkowe, wyróżnia działania wspierające czyste technologie węglowe oraz monitoring funkcjonowania górnictwa, a także wskazuje źródła finansowania zadań w niej określonych.

Zgodnie z rozdziałem 2 ustawy o *funkcjonowaniu gwk* restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych (wraz z odsetkami) powstałych do dnia 30 września 2003 r. – z tytułu składek emerytalnych, na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego, na ubezpieczenie zdrowotne – miała zostać zakończona do dnia 31 grudnia 2015 r. Natomiast spłata ww. zobowiązań za okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. miała następować zgodnie z harmonogramem określonym pomiędzy przedsiębiorstwem górniczym a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych na podstawie umowy zawartej do dnia 31 grudnia 2015 r.

W przypadku likwidacji kopalń ustawa o *funkcjonowaniu gwk* w rozdziale 3 uzależnia źródła finansowania tego procesu od daty jego rozpoczęcia. W przypadku, gdy likwidację rozpoczęto przed dniem 1 stycznia 2019 r. i w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. czynność tą wykonuje przedsiębiorstwo górnicze do tego powołane, korzystając ze środków pochodzących z dotacji budżetowej oraz innych źródeł finansowania. Dotacja budżetowa, w tym wypadku, pokrywa także zadania związane z zabezpieczeniem kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalni, naprawianie szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego w trakcie i po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów, a także działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalni. Natomiast gdy likwidację kopalni rozpoczęto po dniu 1 stycznia 2019 r. przedsiębiorstwo górnicze finansuje likwidację kopalni z funduszu likwidacji zakładu górniczego w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Środki ww. funduszu mogą być gromadzone również w postaci bonów skarbowych i obligacji emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Rozdział 3 ustawy o *funkcjonowaniu gwk* porządkuje także inne aspekty związane z likwidacją kopalń, tj. szczegółowe warunki i tryb przyznania dotacji budżetowej określone w rozporządzeniu ministra właściwego ds. gospodarki, następstwo prawne oraz kwestie finansowe w przypadku nieodpłatnego zbycia kopalni.

Analiza
stanu prawnego
dotyczącego
kontrolowanej
działalności

W rozdziale 3a oraz 4 ustawy *o funkcjonowaniu gwk* zostały uregulowane uprawnienia pracowników likwidowanych kopalń w związku z restrukturyzacją zatrudnienia, wskazano źródła finansowania tego procesu oraz określono zasady wypłacania ekwiwalentu pieniężnego, rent wyrównawczych, a także zaległych wynagrodzeń.

Rozdział 5 ustawy *o funkcjonowaniu gwk* określa warunki, które muszą zostać spełnione, aby przedsiębiorstwo górnicze otrzymało dofinansowanie do inwestycji początkowych, a także zasady rozliczenia tego dofinansowania przyznanego w postaci dotacji budżetowej.

Rozdział 6 i rozdział 7 ustawy *o funkcjonowaniu gwk* odnosi się, odpowiednio, do prawa do nieodpłatnego nabycia akcji Kompanii Węglowej oraz do określenia szczególnych uprawnień gmin górniczych.

Działania wspierające czyste technologie węglowe oraz monitoring funkcjonowania górnictwa zostały uregulowane w rozdziale 8 niniejszej ustawy, ze szczególnym wskazaniem zadań Agencji Rozwoju Przemysłu SA. Zgodnie z art. 25 ustawy *o funkcjonowaniu gwk*, ARP prowadzi monitoring i wykonuje, na zlecenie ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni, zadania związane z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego, dotyczące w szczególności:

- sposobu wykorzystania dotacji oraz udzielanej pomocy publicznej;
- procesu likwidacji kopalń, działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń i naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego oraz zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym;
- zmian stanu zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego;
- monitorowania sprzedaży węgla przez producentów, z wyodrębnieniem ilości, parametrów jakościowych, ceny węgla oraz wyników ekonomiczno-finansowych;
- cen węgla kamiennego u producentów krajowych oraz cen węgla importowanego;
- przygotowania dokumentacji w celu notyfikacji Komisji Europejskiej pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego;
- archiwizowania i przechowywania dokumentacji osobowej oraz płacowej przedsiębiorstw górniczych i przedsiębiorstw robót górniczych postawionych w stan likwidacji lub upadłości;
- prowadzenia bazy danych o firmach usługowych wykonujących podziemne prace górnicze w kopalniach.

Rozdział 9 niniejszej ustawy wskazuje źródła finansowania zadań w niej określonych, rozdział 10 to przepisy przejściowe i końcowe w odniesieniu do kluczowych działań w górnictwie węgla kamiennego, tj. wypłaty ekwiwalentów pieniężnych, terminu obowiązywania przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 23 i art. 27 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006*¹², oraz wskazanie okresu finansowania świadczeń z dotacji budżetowej przewidzianych w niniejszej ustawie do dnia 31 grudnia 2027 r.

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2037, ze zm.

Ustawa o funkcjonowaniu gwk odwołuje się do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* – ustawy w przedmiocie likwidacji zakładu górniczego. Art. 128 ust. 1 ustawy Pgg stanowi m.in., że przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na działalność, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2–4 ustawy Pgg, tworzy fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz gromadzi na nim środki. Przedsiębiorca może utworzyć wspólny fundusz dla więcej niż jednego zakładu górniczego. W dalszej części tego artykułu uregulowano kwestie związane z obsługą funduszu. W art. 129 ust. 1 ustawy Pgg, wskazano obowiązki, jakie musi spełnić przedsiębiorca w procesie likwidacji zakładu górniczego, w szczególności, iż w razie likwidacji zakładu górniczego przedsiębiorca jest obowiązany, m.in.: przedsięwziąć niezbędne środki chroniące wyrobiska sąsiednich zakładów górniczych, do których należy zabezpieczenie przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym. Zgodnie z ustawą o funkcjonowaniu gwk, zadania związane z zabezpieczeniem kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalni są finansowane z dotacji budżetowej do dnia 31 grudnia 2027 r. (art. 30a).

W okresie objętym kontrolą obowiązywała Decyzja Rady 787(UE) z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla kamiennego (2010/787/UE)¹³. Dotyczy ona okresu od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2027 r., zaś przedmiotowo dotyczy pomocy dla przedsiębiorstwa z przeznaczeniem na pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki produkcyjnej węgla, której zamknięcie, zgodnie z planem zamknięcia, nie może nastąpić później niż na dzień 31 grudnia 2018 r. Po drugie, niniejsza decyzja dotyczy pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych, tj. kosztów poniesionych lub rezerw dokonanych przez przedsiębiorstwa, które przeprowadzają lub przeprowadziły zamknięcie jednostek produkcyjnych węgla, w tym przez przedsiębiorstwa korzystające z pomocy na zamknięcie oraz kosztów poniesionych przez kilka przedsiębiorstw. Pomoc ta może być udzielana przez cały okres obowiązywania regulacji, tj. do końca 2027 r. Pomoc udzielona w oparciu o Decyzję 2010/787/UE musi mieć charakter malejący.

Do Programu odwołują się także zapisy Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 (dalej: KPEiK) przyjętego przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. KPEiK stanowi, że realizacja Programu odbywać się będzie w dostosowaniu do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań funkcjonowania sektora górniczego i że w 2020 r. zostanie opracowany plan restrukturyzacji rejonów górniczych węgla kamiennego i brunatnego z wykorzystaniem funduszy unijnych.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)¹⁴ w części pn. Energia jako jeden z kierunków interwencji wskazuje restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego. Celem ma być zwiększenie efektywności i racjonalności ekonomicznej, w tym przede wszystkim opracowanie Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego,

¹³ Dz. Urz. UE L 36/24 z 21.12.2010.

¹⁴ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. – M.P. poz. 260.

realizowanego w powiązaniu z Programem dla Śląska. Program dla Śląska zakłada zmianę profilu gospodarczego regionu, stopniowe zastępowanie tradycyjnych sektorów gospodarki, takich jak górnictwo i hutnictwo, nowymi przedsięwzięciami w sektorach bardziej produktywnych, innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie. Do 2020 r. program będzie realizowany poprzez koordynację polityk sektorowych, a także działań realizowanych na poziomie regionalnym oraz z wykorzystaniem środków prywatnych, w celu lepszego ukierunkowania terytorialnego dostępnego strumienia finansowania. Po roku 2020 wprowadzone zostaną dodatkowe instrumenty, związane z dostosowaniem krajowych programów operacyjnych do celów Programu dla Śląska, przede wszystkim w obszarze promocji inwestycji oraz innowacyjności.

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. PEP 2040 została przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. po ponad 11 latach od ustanowienia poprzedniego takiego dokumentu. Celem szczegółowym nr 1 przyjętym w PEP 2040 jest *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych*, zaś projektem strategicznym służącym osiągnięciu tego celu jest *Transformacja regionów węglowych*. Według PEP 2040 popyt na węgiel kamienny będzie pokrywany zasobami własnymi, a relacja import-eksport będzie miała charakter uzupełniający. Rola tego surowca ulegnie ograniczeniu. W czasie ewolucyjnej transformacji polskiego sektora energetycznego niezbędne jest zapewnienie przez polski sektor górnictwa pewnych dostaw węgla kamiennego po konkurencyjnych cenach. Z tego względu konieczne jest zapewnienie rentowności sektora oraz racjonalna eksploatacja, wykorzystanie i dystrybucja surowca. Poza tym, kluczowym elementem PEP 2040 jest założenie, że w 2030 r. udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej nie będzie przekraczać 56%.

PEP 2040 jest jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii sektorowych, wynikających ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i jest spójna z Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030.

Zakaz importu węgla z Rosji i Białorusi został wprowadzony z dniem 14 kwietnia na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹⁵.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 835.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1821, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 listopada 2018 r. o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego (Dz. U. z 2019 r., poz. 29) – utraciła moc z dniem 25 kwietnia 2020 r.
5. Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla (Dz. U. z 2017 r. poz. 1971).
6. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).
7. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
8. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2021 r. poz. 133, ze zm.).
9. Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r.
10. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – M.P. poz. 260.
11. Uchwała nr 22 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (załącznik do obwieszczenia ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. – M.P. poz. 264).
12. Zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 11 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika do spraw górnictwa węgla kamiennego (Dz. Urz. MAP, poz. 10).
13. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
14. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 835).

6.4. Zestawienie planowanych i wykonanych wskaźników realizacji celów szczegółowych GWK

Lp.	Nazwa wskaźnika	Uszczegółwienie	Jedn.	2018		2019		2020	
				Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cel szczegółowy 1 – Odzyskanie i stabilizacja płynności, rentowności i efektywności ekonomiczno-finansowej sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym poprzez dostosowanie zdolności produkcyjnych do potrzeb rynku oraz możliwości eksportowych									
1.	Zaprzezobowiązanie na kapitał obrotowy	Różnica kapitału obrotowego netto i salda netto środków pieniężnych	tys. zł	878 522,70	359 356	1 207 610	729 441	1 479 804	1 183 748
2.	Wskaźnik pokrycia zapotrzebowania na kapitał obrotowy netto	Iloraz kapitału obrotowego netto oraz cyklu kasowego	tys. zł	101 378,70	218 190	43 318	590 498	37 330	(-)1 044 376
3.	Wskaźnik natychmiastowej płynności finansowej	Iloraz inwestycji krótkoterminowych oraz pasywów bieżących		0,2613	0,435	0,3168	0,3418	0,3456	0,155
4.	Wskaźnik płynności gotówkowej	Iloraz środków pieniężnych oraz pasywów bieżących		0,2171	0,3802	0,2639	0,2837	0,2882	0,1249
5.	Rentowność sprzedaży netto węgla kamiennego	Iloraz wyniku ze sprzedaży węgla oraz przychodów ze sprzedaży węgla		0,0434	0,0628	0,0852	(-)0,017	0,1057	(-)0,2172
6.	Stopa zwrotu poniesionych kosztów sprzedanego węgla	Iloraz wyniku finansowego netto oraz kosztów sprzedanego węgla		0,0184	0,0509	0,0551	(-)0,0631	0,0742	(-)0,315
7.	Jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla	Różnica pomiędzy ceną zbytu węgla i jednostkowego kosztu sprzedanego węgla	zł/t	13,35	21,76	25,37	(-)5,97	32,01	(-)68,75
8.	Wynik finansowy netto	Różnica wyniku finansowego brutto i odliczonych od niego zobowiązań z tytułu podatku dochodowego	tys. zł	348 731,60	992 512	1 002 435	(-)1 278 270	1 346 825	(-)6 143 012
9.	Wskaźnik rentowności aktywów (ROA)	Iloraz wyniku finansowego netto i aktywów ogółem		0,0115	0,0305	0,032	(-)0,0386	0,042	(-)0,2039
10.	Wskaźnik rentowności kapitału własnego (ROE)	Iloraz zysku netto i kapitału własnego		0,0254	0,0651	0,0681	(-)0,0937	0,0839	(-)0,8194
11.	Wskaźnik rentowności działalności operacyjnej EBIDTA	Iloraz wyniku z działalności operacyjnej powiększonego o amortyzację oraz sumy przychodów ze sprzedaży i pozostałych przychodów operacyjnych		0,168	0,1677	0,2203	0,1208	0,2367	(-)0,1049
12.	Nakłady inwestycyjne CAPEX	Nakłady tworzące przyszłe korzyści sektora	tys. zł	4 841 145	4 678 309	4 582 306	5 832 128	4 120 893	4 614 649
13.	Koszty OPEX	Koszty operacyjne, związane z procesami użytkowania aktywów	tys. zł	21 265 626	21 622 633	20 458 556	5 832 128	20 352 194	22 224 935

Lp.	Nazwa wskaźnika	Uszczegółowienie	Jedn.	2018		2019		2020	
				Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cel szczegółowy 2 – Integracja pionowa górnictwa i energetyki oraz stworzenie efektywnego modelu grupy węglowo-koksowej									
1.	Koszty administracyjne działalności	Koszty związane z realizacją funkcji zarządczych i administracyjnych	tys. zł	1 803 543	1 800 582	1 727 435	1 890 243	1 663 941	1 848 936
2.	Koszty operacyjne – koszty zużycia materiałów i energii	Koszty operacyjne związane ze zużyciem materiałów i energii	tys. zł	3 469 577	3 675 779	3 302 006	3 785 617	3 175 851	3 612 873
3.	Koszty produkcji węgla – koszty materiałów i energii	Koszty produkcji węgla – koszty związane ze zużyciem materiałów i energii	tys. zł	3 073 594	3 408 520	2 954 105	3 349 790	2 872 883	3 161 142
4.	Koszty operacyjne – koszty usług obcych	Koszty operacyjne związane z usługami obcymi	tys. z	5 099 382	4 449 629	4 563 567	4 407 143	4 518 673	4 005 488
5.	Koszty produkcji węgla – koszty usług obcych	Koszty produkcji węgla związane z usługami obcymi	tys. zł	3 902 762	3 876 115	3 740 654	3 831 042	3 726 269	3 389 500
6.	Przychody ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych	Przychody ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych	tys. zł	23 405 780	25 171 365	22 855 998	23 399 407	23 245 542	19 026 287
7.	Wynik ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych	Różnica pomiędzy przychodami ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych i węgla, koksu i produktów koksopochodnych i kosztami sprzedanego węgla, koksu i produktów koksopochodnych	tys. zł	898 702	1 540 937	1 651 441	(-)186 663	2 281 393	(-)3 456 727
Cel szczegółowy 3 – Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej, ciepła oraz koksu									
1.	Udział energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem	Iloraz produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego oraz produkcji energii elektrycznej ogółem	%	-	50	-	49	-	47
2.	Wolumen produkcji węgla kamiennego, w tym:	Ilość wyprodukowanego węgla kamiennego, w tym energetycznego i koksowego	tys. ton	67 196,50	63384	69610	61623	69827	54386
3.	Wolumen produkcji węgla energetycznego	Ilość wyprodukowanego węgla energetycznego	tys. ton	53 706,80	51337	54369	49552	53427	42112
4.	Wolumen produkcji węgla koksowego	Ilość wyprodukowanego węgla kamiennego koksowego	tys. ton	13 489,70	12048	15241	12071	16400	12274
5.	Wolumen sprzedaży węgla kamiennego ogółem	Ilość sprzedaży węgla kamiennego ogółem	tys. ton	66 877,60	62501	69219	58436	69440	52945
6.	Wolumen sprzedaży węgla kamiennego do energetyki zawodowej, ciepłowni zawodowych i niezawodowych, do koksowni	Ilość sprzedaży węgla kamiennego do energetyki zawodowej, ciepłowni zawodowych i niezawodowych, do koksowni	tys. ton	49 489,50	47387	50425	45213	50621	39602

Lp.	Naza wskaźnika	Uszczegółowienie	Jedn.	2018		2019		2020	
				Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Zużycie węgla kamiennego w energetyce zawodowej, ciepłowniach zawodowych i niezawodowych wg scenariusza niskiego	mln ton	39,8	42,3	39,1	38,5	38,4	36,3
7.		Zużycie węgla kamiennego w energetyce zawodowej, ciepłowniach zawodowych i niezawodowych wg scenariusza wysokiego	mn ton	40,9	42,3	40,7	38,5	41	36,3
		Zużycie węgla kamiennego w energetyce zawodowej, ciepłowniach zawodowych i niezawodowych wg scenariusza referencyjnego	mln ton	43,2	42,3	43,7	38,5	44,6	36,3
8.		Wolumen produkcji węglowych paliw certyfikowanych	tys. ton	1 306	902	1 686	946	1 702	840
9.		Wolumen sprzedaży węglowych paliw certyfikowanych	tys. ton	1 306	808	1 686	944	1 702	730
10.		Wolumen importu węgla, w tym węgla energetycznego i koksowego oraz importu z krajów spoza UE	tys. ton		19 258		16 692		12 828
11.		Wskaźnik wytworzenia energii z surowców krajowych	%	100	96,3	100	97,8	100	97,6
Cel szczegółowy 4 – Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji tam, gdzie zapewnią one największą efektywność ekonomiczną									
1.	Nakłady inwestycyjne na udostępnieniowy złóż węgla kamiennego	Wielkość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorstwa górnicze na udostępnienie nowych złóż	mln zł	568	529	621	721	634	577
2.	Zasoby przemysłowe udostępnione w efekcie inwestycji	Szacowana wielkość zasobów przemysłowych udostępnionych w efekcie inwestycji	tys. ton	192 067	197 372	89 100	87 813	122 393	8 581
3.	Zasoby operatywne udostępnione w efekcie inwestycji	Szacowana wielkość zasobów operatywnych udostępnionych w efekcie inwestycji	tys. ton	116 600	179 008	54 650	77 840	66 676	26 845
4.	Wskaźnik odtworzenia zasobów	Iloraz udostępnionych zasobów węgla kamiennego oraz wydobytej kopaliny		9,36	10,64	9,64	11,74	10,23	13,33
5.	Wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych	Stosunek zasobów operatywnych do ilości zasobów przemysłowych	%	54,31	57,43	54,11	53,33	54,36	53,96

Lp.	Naza wskaźnika	Uszczegółowienie	Jedn.	2018		2019		2020	
				Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cel szczegółowy 5 – Rozwój kompetencji pracowniczych i wiedzy									
		ogółem	osoby	-	77 616	-	78 129	-	75 219
1.	stan zatrudnienia w tym powierzchnia/dół	pod ziemią	osoby	-	60 684	-	60 795	-	58 552
		powierzchnia	osoby	-	16 932	-	17 334	-	16 667
		zawodowe i niższe	osoby	-	33,89	-	32,37	-	31,15
2.	struktura zatrudnienia wg wykształcenia	średnie	osoby	-	47,48	-	48,36	-	49,26
		wyższe i licencjackie	osoby	-	18,6	-	19,23	-	19,54
		doktoranckie i wyżej	osoby	-	0,4	-	0,05	-	0,04
3.	wskaznik wydatków poniesionych na podniesienie kwalifikacji pracowniczych	Iloraz wydatków poniesionych na podnoszenie kwalifikacji pracowniczych w przeliczeniu na 1000 pracowników	tys. zł tys. osób	-	267,3	-	281,5	-	118,3
Cel szczegółowy 6 – Zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących									
1.	Stożenie zagospodarowania odpadów wydobywczych i mas skalnych	Iloraz ilości gospodarczego wykorzystania odpadów wydobywczych i mas skalnych na powierzchni i na dole do ilości wytworzonych mas skalnych i odpadów wydobywczych	%	70,9	72,7	72,2	74,1	72,9	71,2
2.	Stożenie ujętego metanu	Iloraz całkowitej ilości emisji metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla kamiennego pomniejszonej o emisję metanu do atmosfery (w wentylacji), w stosunku do całkowitej ilości metanu wydzielonego w procesie eksploatacji węgla kamiennego	%	36,7	34,0	37,5	35,5	37,6	36,2
3.	Stożenie zagospodarowanego metanu	Iloraz ilości zagospodarowanego metanu (suma: wykorzystanie na potrzeby własne i przekazanie odbiorcom przemysłowym) do ilości metanu ujętego w powierzchniowych stacjach odmetanowania	%	66,1	65,7	60,7	66,0	67,1	65,7
4.	Stożenie zagospodarowania wód dobowych	Iloraz ilości wód dobowych zagospodarowanych (suma: potrzeby własne i przekazane innym jednostkom) do ilości wód dobowych zagospodarowanych oraz odprowadzonych do wód powierzchniowych ogółem (suma: potrzeby własne, przekazane innym jednostkom, odprowadzone do wód powierzchniowych)	%	32,1	31,5	31,5	29,9	31,0	29,3

Lp.	Nazwa wskaźnika	Uszczegółowienie	Jedn.	2018		2019		2020	
				Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.	Wysokość kar za przekroczenie norm środowiskowych	Suma kar zapłaconych oraz należnych do zapłaty z tytułu kar za działalność niezgodną z obowiązującymi przepisami ochrony środowiska	tys. zł	0,0	38,9	0,0	4,5	0,0	19,8
6.	Stożenie zagospodarowania terenu pogórniczego	Iloraz powierzchni zagospodarowanego terenu pogórniczego do powierzchni terenu objętego pracami rekultywacyjnymi i zagospodarowaniem	%	13,9	4,0	17,2	7,7	26,2	9,0
Cel szczegółowy 7 – Innowacje w górnictwie węgla. Stworzenie tzw. inteligentnej kopalni, zapewniającej wysoki poziom bezpieczeństwa pracy									
1.	Nakłady na działalność badawczo-rozwojową per capita	Iloraz wielkości nakładów na działalność badawczo-rozwojową oraz wielkości przeciętnego zatrudnienia ogółem	zł/os.	348,03	307,33	223,91	511,75	199,76	814,65
2.	Realizacja zadań i projektów innowacyjnych	Liczba zrealizowanych zadań i projektów innowacyjnych własnych oraz pozyskanych w drodze zakupu i kooperacji	ilość	19	14	19	48	14	59
3.	Otrzymane patenty, zgłoszone wzory użytkowe, znaki towarowe	Liczba otrzymanych patentów, zgłoszonych wzorów użytkowych, znaków towarowych	ilość	6	3	5	13	3	30
4.	Wzrost bezpieczeństwa pracy	Liczba wdrożonych projektów poprawiających bezpieczeństwo pracy	ilość	10	8	10	6	7	10
Cel szczegółowy 8 – Dywersyfikacja wykorzystania gospodarczego węgla kamiennego									
1.	Jakość produkowanego węgla energetycznego	wartość opałowa (Qir)	kJ/kg	23 106	22 457	23 272	22 322	23 300	22 548
		zawartość popiołu (Ar)	%	17,6	19,3	17,8	19,8	17,8	19,5
		zawartość siarki (Str)	%	0,84	0,78	0,79	0,79	0,79	0,79
		zawartość wilgoci (Wtr)	%	10,8	10	10,8	10	10,7	9,9
2.	Jakość produkowanego węgla koksowego	zawartość popiołu (Ar)	%	7,6	6,7	7,6	6,8	7,6	6,7
		zawartość siarki (Str)	%	0,6	0,53	0,6	0,56	0,6	0,53
		zawartość wilgoci (Wtr)	%	8,9	8,8	8,8	8,6	8,7	7,7
		spiekalność (liczba Rogi)		77	75	77	76	77	78

Lp.	Nazwa wskaźnika	Uszczegółowienie	Jedn.	2018		2019		2020	
				Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		sortymenty grube	tys. t	4 119	4 302	3 925	3 619	3 756	2 709
		sortymenty średnie i drobne – razem	tys.t	3 544	2 532	4 208	20 047	4 199	1 701
3.	Produkcja węgla energetycznego wg sortymentów	sortymenty miałowe	tys. t	37 575	41 475	38 028	41 116	37 337	34 953
		sortymenty pozostałe razem	tys. t	5 989	848	5 768	967	5 724	784
		produkcja węgla energetycznego ogółem	tys. t	51 226	49 156	51 929	47 749	51 017	40 146
4.	Udział sortymentów grubych w produkcji węgla energetycznego ogółem	Iloraz produkcji sortymentów grubych do produkcji węgla energetycznego ogółem	%	8	8,8	7,6	7,60	7,4	6,7
5.	Udział sortymentów drobnych i średnich razem w produkcji węgla energetycznego ogółem	Iloraz produkcji sortymentów drobnych i średnich do produkcji węgla energetycznego ogółem	%	6,9	5,2	8,1	4,30	8,2	4,2
6.	Węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych – zgazowanie węgla	Ilość węgla wykorzystanego w procesach zgazowania węgla w skali roku	tys. ton	0	0	0	0,00	0	0
7.	Węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych – pozostałe procesy karbochemiczne	Ilość węgla wykorzystanego w pozostałych procesach karbochemicznych w skali roku	tys. ton	11 584	10 461	13 130	9 905	14 038	10 772
Cel szczegółowy 9 – Wyeliminowanie skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych									
1.	Finansowanie zadań ustawowych ze środków budżetowych	Wielkość dotacji budżetowej oraz środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych ogółem oraz w podziale na poszczególne tytuły zadań	tys. zł	1 436 089	1 153 871	1 689 988	554 363	1 451 091	904 662
Cel szczegółowy 10 – Ujednolicenie, uelastycznienie i uproszczenie systemów wynagradzania (do końca 2018 r.) i jego wprowadzenie (od 2019 r.)									
1.	Udział kosztów pracy w kosztach produkcji węgla	Iloraz kosztów pracy oraz kosztów produkcji węgla	%	48,4	49,6	47,5	50,8	47,4	52,8
2.	Udział składników zmiennych w kosztach pracy	Iloraz wartości nakładów na składniki zmienne wynagrodzeń oraz kosztów pracy	%	12,5	12,8	12,7	13,1	12,5	12,2

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Aktywów Państwowych
6. Minister Klimatu i Środowiska
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
11. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju (GOR)
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
14. Senacka Komisja Środowiska

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH

DKA.III.092.10.2021

IK: 734302

Warszawa, 05 sierpnia 2022 r.

Pan

Marian Banaś

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 21 lipca 2022 r., znak KGP.430.014.2022 dotyczącego *Informacji o wynikach kontroli nr P/21/019 pn. Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o NIK (Dz.U. 2022.623 t.j.) przedstawiam stanowisko do ww. *Informacji*.

Nie można zgodzić się z oceną, że działania dotyczące opracowania i realizacji Programu dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce były nierzetelne. Należy podkreślić, że prace nad przygotowaniem programu prowadzone były przez przedstawicieli administracji rządowej, pracodawców, a także związków zawodowych. Efekt końcowy, jakim jest dokument przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2018 r. jest wynikiem wielomiesięcznych prac nad Programem dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

Źródło dotychczasowego niepowodzenia w osiąganiu celu głównego przedmiotowego Programu nie tkwiło w procesie jego planowania, a wynikało z przyczyn obiektywnych czyli zmiany polityki energetycznej państwa, związanej z polityką klimatyczną Unii Europejskiej.

W 2019 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, czyli strategii której celem jest osiągnięcie przez UE do 2050 r. neutralności klimatycznej. W 2020 r. Rada Europejska zatwierdziła wiążący unijny cel zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Zwiększono tym samym dotychczas obowiązujący 40% cel redukcyjny. Co negatywnie zaczęło przekładać się na aktywa węglowe. Natomiast w 2020 r. świat dotknęła pandemia koronawirusa, oddziałując także negatywnie na sektor górnictwa węgla kamiennego.

W Programie określono wspólną wizję jaką było stworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który działając w przyjaznym oraz przewidywalnym otoczeniu programowo-prawnym, pozwala na efektywne wykorzystanie zasobów oraz kapitału społecznego

i gospodarczego dla zapewnienia wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej. Wizja ta miała być osiągnięta dzięki realizacji zaproponowanych w Programie zadań.

Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce, przyjęty w 2018 r., wskazywał podstawowy kierunek rozwoju górnictwa oraz cele szczegółowe. Dla osiągnięcia tych celów wyznaczono działania i projekty, których realizację zaplanowano na cały czas funkcjonowania Programu tj. do 2030 r. Tymczasem, szereg zaplanowanych działań nie mógł być zrealizowany, ponieważ po dwóch latach obowiązywania Programu pojawiły się przeszkody w postaci zmian w gospodarce, wywołanych polityką klimatyczną oraz pandemią. Z uwagi na wybuch pandemii Covid-19 podjęto decyzję o tymczasowym wstrzymaniu wydobywania łącznie w kilkunastu kopalniach PGG S.A. i JSW S.A. Powyższa sytuacja w powiązaniu z ograniczonym popytem spowodowała drastyczne pogorszenie się kondycji ekonomicznej sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce.

Zmiana otoczenia gospodarczego i prawnego funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego, w związku przyjętą przez Radę Ministrów w 2021 r. Polityką energetyczną Polski do 2040 r., a przede wszystkim podpisaniem w dniu 28 maja 2021 r. Umowy Społecznej, spowodowało zmianę polityki Rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec sektora górnictwa węgla kamiennego energetycznego. Mając powyższe na uwadze, w Ministerstwie Aktywów Państwowych podjęto decyzję o rozpoczęciu prac nad wprowadzeniem zmian w Programie.

Ostatecznie, w dniu 11 stycznia 2022 r. Rada Ministrów wprowadziła zmiany do Programu dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Zmiany te powodują, że Program jest zbieżny z postanowieniami Umowy Społecznej, a także zapewniają spójność z Polityką energetyczną Polski do 2040 r. Dotychczasowym celem Programu była budowa rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego. Nowym celem głównym Programu jest sprawiedliwa transformacja sektora górnictwa węgla kamiennego z założeniem stopniowej likwidacji branży wydobywczej węgla energetycznego w oparciu o mechanizmy wsparcia publicznego.

Do najważniejszych zmian w Programie należy ujęcie w nim założeń Nowego Systemu Wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego, co pozwoli na uniknięcie niekontrolowanej upadłości spółek z tego sektora, a to z kolei pozwoli na racjonalną i kontrolowaną transformację.

Program podzielony jest, tak jak dotychczas, na dwie części tj. część diagnostyczną i analityczną oraz część wykonawczą zawierającą cele szczegółowe i działania. W części pierwszej Programu dokonano aktualizacji danych statystycznych z uwzględnieniem zmian, które miały miejsce do końca 2020 r. Zawarto nowe prognozy zapotrzebowania na węgiel kamienny, które zostały przyjęte na bazie prognoz z Polityki Energetycznej Polski 2040. Dokonano aktualizacji analizy strategicznej sektora. W części drugiej dokonano zmiany celu głównego, a także skorygowano lub usunięto cele szczegółowe. Zmianie uległa część działań i projektów realizowanych dla osiągnięcia celów szczegółowych. Część z nich została wykreślona, ponieważ zostały zrealizowane albo są sprzeczne z nowym celem głównym i celami szczegółowymi. W aktualizacji Programu zamieszczono tylko w merytorycznie uzasadnionych przypadkach, działania dedykowane konkretnym podmiotom bądź będące wyłączną domeną zarządczych organów spółek.

Z powyższego wynika, że realizacja wniosku z *Informacji* przez Ministra Aktywów Państwowych została dokonana przez daleko idącą modyfikację *Programu dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce*,

przyjętą przez Radę Ministrów na początku bieżącego roku. Jednocześnie wybuch wojny oraz wprowadzenie embarga na rosyjski węgiel, zmienia sytuację sektora energetycznego w Polsce, dlatego Rada Ministrów przyjęła założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej. Zmiany w PEP2040 będą najprawdopodobniej rzutować na sektor górnictwa węgla, co zostanie ujęte także w *Programu dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce* po przyjęciu zmian do PEP2040.

Z poważaniem
Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych
Piotr Pyzik
podsekretarz stanu
dokument podpisany elektronicznie
734302.2424341.1961935

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.014.2022
P/21/019

Warszawa, 27 sierpnia 2022 r.

**Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych przedstawionego do informacji o wynikach kontroli
*Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych podpisanego z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Piotra Pyzika, zawartego w piśmie z dnia 5 sierpnia 2022 r. znak: DKA.III.092.10.2021.

Stanowisko powtarza argumentację odnośnie nierzetelności opracowania „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”, która była zawarta w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, odrzuconych Uchwałą Nr 15/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 kwietnia 2022 r.

W Stanowisku ponownie podkreślono, że prace nad przygotowaniem programu prowadzone były przez przedstawicieli administracji rządowej, pracodawców, a także związków zawodowych, a przyjęty przez radę Ministrów w 2018 r. Program był wynikiem wielomiesięcznych prac nad Programem dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Kolegium NIK nie podzieliło opinii Ministerstwa. Ocena o nierzetelności działań Ministra Aktywów Państwowych w zakresie przygotowania Programu oparta została na ustaleniach dotyczących: nieokreślenia w Programie spójnej wizji działań w sektorze górnictwa węgla kamiennego; nieprzypisania do niektórych celów szczegółowych podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, a także terminów osiągnięcia tych celów oraz źródeł ich finansowania; zaplanowania niektórych celów szczegółowych – stanowiących indywidualną domenę odrębnego podmiotu gospodarczego – do realizacji przez wszystkie spółki węglowe; nieokreślenia jednoznacznych sposobów i narzędzi służących realizacji zdefiniowanych w Programie celów; przyjęcia w Programie działań, których realizacja – już na wstępnym etapie – okazała się nierentowna; niepoprzedzenia zaplanowanych w Programie działań stosownymi analizami, szczególnie w zakresie ich wykonalności; przyjęcia wskaźników określających stopień realizacji celów już po uchwaleniu Programu oraz oparciu ich na wartościach wskazanych przez spółki węglowe.

W konsekwencji ww. ustaleń przyjęty w 2018 r. Program stanowił jedynie zbiór zaproponowanych przez spółki węglowe oraz SRK działań niepowiązanych ze sobą oraz częściowo już zrealizowanych. Cele szczegółowe Programu zostały skonstruowane wadliwie, gdyż nie dookreślono w nich istotnych elementów (podmiotów odpowiedzialnych, terminów osiągnięcia, źródeł finansowania), a niektóre były nieosiągalne dla podmiotów mających je realizować. Narzędzia służące określeniu realizacji poszczególnych celów szczegółowych zostały opracowane w sposób utrudniający weryfikację działań podejmowanych w ramach Programu oraz nie odzwierciedlały oczekiwań strony rządowej.

Dodatkowo należy podnieść – w zakresie realizacji Programu – że kontrola wykazała brak realizacji działań przewidzianych w tym dokumencie polegających na: wdrożeniu rozwiązań mających na celu zrównanie pozycji konkurencyjnej polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów, gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej; wsparciu spółek węglowych w procesie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji w postaci poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne; łagodzeniu skutków wahań koniunkturalnych

oraz nierealizowaniu projektu utworzenia Funduszy Stabilizacyjnych (SFS); integracji pionowej górnictwa i energetyki opartej na dwóch grupach producentów węgla energetycznego¹.

W swoim Stanowisku Podsekretarz Stanu Piotr Pyzik powtarza argumentację przedstawioną w zastrzeżeniach odnośnie niepowodzenia w osiągnięciu celu głównego przedmiotowego Programu, które jego zdaniem wynikało z przyczyn obiektywnych czyli zmiany polityki energetycznej państwa, związanej z polityką klimatyczną Unii Europejskiej. Kolegium NIK nie podzieliło opinii, że brak realizacji działań zawartych w Programie należy przypisać zmianom, które pojawiły się w gospodarce po ukończeniu prac nad Programem i jego przyjęciu. Minister nie wskazał jaki konkretnie wpływ miały okoliczności odnoszące się do polityki klimatycznej oraz pandemia Covid -19 na odstępianie od realizacji założeń przyjętych w Programie w 2018 r. Kolegium NIK wskazało, że założenia dotyczące polityki klimatycznej były wypracowywane przed rozpoczęciem prac dotyczących przygotowania Programu i doprowadziły do podpisania w 2016 r. Porozumienia Paryskiego. Dokument ten wieńczył długotrwały proces formowania międzynarodowej umowy na rzecz walki ze zmianą klimatu. Porozumienie Paryskie to międzynarodowa umowa, której sygnatariuszami są zarówno Unia Europejska, jak również Polska². Po jego podpisaniu UE konsekwentnie podejmuje działania związane z replikacją tego dokumentu. Doprowadziło to m.in. do przyjęcia w 2021 r. strategii rozwoju Europejski Zielony Ład, która ma przekształcić Unię Europejską w obszar neutralny. Podstawowe założenia polityki klimatycznej UE znane były zatem Ministerstwu przed 2019 r. i powinny zostać uwzględnione w trakcie prac nad Programem. Potwierdza to stanowisko Ministra Energii prezentowane w 2017 r.³, w którym organ ten informuje, że prace nad projektem Programu zostały wstrzymane do końca 2017 r. w związku z koniecznością wypracowania miks energetycznego Państwa oraz założeń polityki energetycznej, z którymi projekt Programu został odpowiednio skorelowany.

Oczywiście opublikowanie w 2019 r. komunikatu w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu – dokumentu, którego postanowienia miały wykraczać ponad zobowiązania przyjęte przez sygnatariuszy Porozumienia Paryskiego – wywarło wpływ na politykę zarówno klimatyczną, jak i energetyczną w kraju, czego dowodem są zmiany w tym zakresie zapisane w 2021 r. zarówno w Polityce energetycznej, jak i Umowie Społecznej. Niewątpliwie spowodowały one również potrzebę wprowadzenia korekt do Programu. Ustalenia kontroli wskazują jednak – wbrew twierdzeniu Ministra – że przyczyną nierealizowania działań przewidzianych w Programie i opisanych w Informacji o wynikach kontroli były błędy przy jego planowaniu, nie zaś zmiany przyjęte w polityce klimatycznej. Podkreślić przy tym należy, że modyfikacja Programu była odrębnym obszarem kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie i w tym zakresie poza opóźnianiem w przekazywaniu Radzie Ministrów sprawozdań z realizacji Programu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Cel główny ostatecznie przygotowanego w 2018 r. Programu zakładał m.in. budowę rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego. Znamienne jest, że przyjęcie ww. założeń miało miejsce w chwili gdy społeczność międzynarodowa (w tym Polska i UE) wyraźnie przychyliła się do podjęcia wysiłków zmierzających do ustanowienia wspólnej (międzynarodowej) polityki klimatycznej, której efekty nie mogły pozostać bez negatywnego wpływu na rentowność i efektywność sektora górnictwa węgla kamiennego w kraju. Założenia te zostały przyjęte mimo świadomości efektów dotychczasowych przedsięwzięć – podejmowanych nieprzerwanie od 1989 r. – na rzecz restrukturyzacji tego sektora. Kolegium NIK zauważyło w tym zakresie, że wdrażanie i realizacja kolejnych programów rządowych⁴ mających na celu doprowadzenie do trwałej rentowności górnictwa nie doprowadziło do odwrócenia niekorzystnej tendencji występującej w tym sektorze. Podobnie koncepcja restrukturyzacji górnictwa realizowana od 2015 r. przez PGG S.A. nie rozwiązała problemu niskiej wydajności oraz nieefektywnego systemu wynagradzania. Przy tym należy podkreślić, że Program nie bazował na nowych założeniach, które spółki węglowe miały przyjąć we własnych strategiach w celu ich realizacji. Wręcz przeciwnie zgodnie z Programem jego założenia bazowały na strategiach dotychczas wykonywanych przez ww. spółki. W tych okolicznościach trudno oczekiwać aby wprowadzenie tego dokumentu mogło przynieść przełomowe zmiany w sytuacji finansowej górnictwa węgla kamiennego.

¹ Górnoląskiej opartej na PBB sp. z o.o. oraz Wschodniej opartej na Lubelski Węgiel Bogdanka S.A.

² Porozumienie Paryskie zobowiązuje sygnatariuszy do ograniczenia wzrostu temperatury na świecie do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej i wysiłku dla ograniczenia tego wzrostu do 1,5 °C. Niższy cel temperaturowy jest niemalże równoznaczny z osiągnięciem neutralności klimatycznej do 2050 r., czyli zrównoważeniu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery dzięki ich „wylapywaniu” z atmosfery przez pochłaniacze, na przykład lasy.

³ Pismo z dnia 5 listopada 2017 r. znak DGA.I.058.119.2017.

⁴ Poprzednie programy rządowe dotyczące restrukturyzacji sektora górnictwa go dotyczyły lat: 1990-92; 1993-95; 1996-97; 1998-2002; 2003-06; 2007-15.

ZAŁĄCZNIKI

Wskazane w Stanowisku Podsekretarza Stanu Piotra Pyzika zmiany „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce” przyjęte w dniu 11 stycznia 2022 r. przez Radę Ministrów nie podlegały procesowi oceny w trakcie kontroli, gdyż zostały zatwierdzone po zakończeniu czynności kontrolnych.

Odnotowuję z satysfakcją, że Minister Aktywów Państwowych podziela stanowisko Najwyższej Izby Kontroli, że wybuch wojny oraz wprowadzenie embarga na rosyjski węgiel, zmienia sytuację sektora energetycznego w Polsce - co wymaga aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. Zgadzam się z konstatacją, że zmiany w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. powinny zostać ujęte także w „Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś