

Lidia Gawlik, Monika Peplowska

Pomoc państwa dla górnictwa węgla kamiennego w świetle przepisów unijnych

Polityka i Społeczeństwo nr 2 (15), 20-34

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Lidia Gawlik, Monika Peplowska*

**POMOC PAŃSTWA
DLA GÓRNICTWIA WĘGLA KAMIENNEGO
W ŚWIETLE PRZEPISÓW UNIJNYCH****

**STATE AID FOR COAL MINING
IN THE LIGHT OF THE EU RULES**

Abstract

The authors have analyzed the documents containing legal regulations directly related to the coal mining sector. They referred to a number of both national laws and laws set by the authorities of the European Union (EU). The authors pay attention to the special role of coal in resource policy of Poland. They show the conditions under which state aid was granted to the coal mining industry based on the specific directives, laws and regulations in the previous years. Moreover assumptions of national aid programs are described, and the possible restructuring actions that might be accomplished with the help of this financial assistance are demonstrated. Also the authors hold a discussion on the legitimacy of the use of publicly-legislated aid in the coal mining industry.

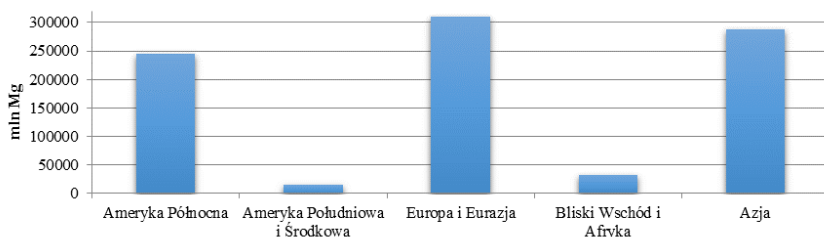
Key words: state aid, coal mining, legal regulations, European Union, restructuring processes

Wstęp

W skali światowej węgiel kamienny jest najważniejszym surowcem energetycznym. Jego przewaga nad innymi paliwami związana jest z łatwą dostępnością i niewysoką ceną. Jest więc motorem postępu cywilizacyjnego, którego rola w rozwoju ludzkości jest nie do przecenienia. Świat posiada znaczące zasoby węgla zarówno kamiennego, jak i brunatnego (wykres 1). Surowiec ten jest zatem dostępny na znakomicie zaopatrzonych rynkach międzynarodowych.

* Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, ul. Józefa Wybickiego 7, 30-001 Kraków, e-mail: lidia.gawlik@min-pan.krakow.pl, monika@min-pan.krakow.pl

** Artykuł został zrealizowany w ramach badań statutowych Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.



Wykres 1. Zasoby węgla w podziale na regiony świata

Źródło: opracowanie własne na podstawie BP Statistical Review 2015.

Tak jest również w przypadku Polski, która ma mocno rozbudowaną infrastrukturę wydobywczą i szeroko zakorzenione tradycje w zakresie wydobycia i użytkowania węgla. Od wielu dziesięcioleci wydobycie węgla stanowiło o możliwościach rozwoju przemysłowego kraju, a surowiec był podstawowym produktem eksportowym Polski i głównym źródłem energii pierwotnej użytkowanym w kraju.

Po zmianach ustrojowych przemysł węglowy okazał się wysoce nieefektywny, jednakże należy zaznaczyć, że włożono bardzo dużo wysiłku, by mógł funkcjonować również w warunkach rynkowych. Po kilku następujących po sobie i regularnie modyfikowanych programach restrukturyzacyjnych, pod koniec pierwszej dekady XXI w. podmioty górnictwa zaczęły osiągać zyski. Wynik branży górnictwa węgla kamiennego wyniósł w 2011 r. ponad 3 mld zł zysku. Niestety od początku 2011 r. na rynkach węgla energetycznego obserwuje się spadkowy trend cen. Cena węgla kamiennego na rynkach światowych obniżyła się z poziomu około 130 USD za tonę (początek 2011 r.) do poniżej 60 USD za tonę w 2015 r., co było jednym z powodów gwałtownego pogorszenia się kondycji górnictwa. Od 2012 r. branża odnotowywała straty – w 2014 r. było to ponad 2 mld zł, a w 2015 r. były one niewiele mniejsze.

Górnictwo stoi obecnie przed kolejnym etapem restrukturyzacji. Niezbędne będzie doprowadzenie do efektywności ekonomicznej podmiotów górnictwa przy jednoczesnym dostosowaniu rozmiaru przemysłu do możliwości zbytu węgla. Istotne będzie również wsparcie ze strony sektora publicznego. Jest to tym bardziej uzasadnione, że pozostawienie podmiotów górnictwa bez pomocy ze strony czynników rządowych lub ich cicha zgoda na likwidację kopalń ze względów ekonomicznych będzie prowadzić przede wszystkim do narastania problemu społecznego związanego z utratą pracy przez tysiące osób zatrudnionych w górnictwie (Gawlik i in. 2016).

W artykule autorzy skupili się na analizie branży górniczej i wpływie regulacji Unii Europejskiej na sytuację górnictwa w Polsce.

Niezbędne jest określenie zasadniczych ram prawnych wyznaczających właściwy kierunek dla rozwoju branży górniczej. Brak wyraźnych wskazówek mógłby być powodem powstania wielu sprzeczności społecznych, regionalnych i środowiskowych. Należy zaznaczyć, że Polska jest obecnie jedynym krajem w obszarze Unii Europejskiej, gdzie górnictwo węgla kamiennego ma znaczenie dla gospodarki kraju, a jego ewentualna likwidacja wiązałaby się ze znaczącymi reperkusjami gospodarczymi i społecznymi. Likwidacja kopalń skutkowałaby poważnym obciążeniem rynku pracy, spowodowanym napływem osób zwolnionych z pracy w kopalniach węglowych. Wiązałoby się to również z bardzo wysokimi kosztami rekultywacji terenów pogórnich, co bezpośrednio wynika z likwidacji kopalń. Tym samym sektor górnictwa węgla kamiennego wraz ze swoją specyfiką znacznie odbiega od pozostałych sektorów gospodarki surowcowej państwa i wymaga przygotowania odrębnych regulacji prawnych.

Górnictwo a prawo unijne

Można stwierdzić, że to węgiel kamienny był powodem, dla którego powstała Unia Europejska. W 1951 r. został podpisany *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali* (EWWiS) (*Traktat ustanawiający...*). Traktat, zwany również paryskim, zawarto na 50 lat i obowiązywał do 23 lipca 2002 r. W dokumencie tym zawarto najważniejsze postanowienia dotyczące funkcjonowania wspólnych rynków – obowiązków i postaw niezgodnych z funkcjonowaniem wspólnoty.

Art. 3 traktatu stanowił o obowiązkach organów wspólnoty. Do powinności państw członkowskich należało:

- a) zapewnienie regularnych dostaw surowców (węgla i stali) na wspólnym rynku,
- b) zapewnienie, że wszyscy konsumenci będą mieć równy dostęp do źródeł produkcji,
- c) zapewnienie, że ceny surowców zostaną ustalone na najniższym możliwym poziomie,
- d) zapewnienie utrzymania warunków, które zachęcą przedsiębiorstwa do rozwoju i poprawy ich potencjału produkcyjnego,
- e) promowanie poprawy warunków pracy,
- f) wspieranie rozwoju handlu międzynarodowego,
- g) promocja systematycznego rozwoju i modernizacji produkcji.

Co istotne, punkt c art. 4 traktatu uznawał za niezgodne z funkcjonowaniem wspólnego rynku węgla i stali jakiegokolwiek środki wsparcia kierowane ze strony państwa do tych gałęzi przemysłu i zakazywał ich stosowania.

Na tak przyjętych zasadach bazował rynek węgla, który stanowił fundament budowy wspólnoty europejskiej. Przemysł górniczy był priorytetowy wśród pozostałych branż przemysłu surowcowego, a węgiel kamienny traktowano w krajach europejskich jako surowiec strategiczny. Jednakże niesprzyjające warunki geologiczno-górniczne jego pozyskiwania w tym rejonie świata oraz okresowe ruchy cen na rynkach innych paliw kopalnych (ropy i gazu) sprawiały, że państwa produkujące węgiel w Europie musiały podejmować działania restrukturyzacyjne wynikające ze stopniowej utraty konkurencyjności tego surowca na rzecz innych nośników energii. Unia stanęła przed koniecznością dopuszczenia pomocy publicznej do sektora węgla kamiennego. Pierwsze uregulowania w tym zakresie powstały już w 1965 r. (Blaschke (red.) 2003; Gawlik (red.) 2006; Gawlik 2008).

Zasady udzielania pomocy precyzowane były w kolejno wydawanych decyzjach, zmienianych na podstawie kształtowania się rynku, m.in. Decision No 3/65/ECSC, Decision No 3/71/ECSC, Decision No 528/76/ECSC, Decision No 2064/86/ECSC, Decision No 3632/93/ECSC.

W dniu 23 lipca 2002 r., kiedy to wygasło obowiązywanie *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, wprowadzone zostało Rozporządzenie Rady WE 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego, które regulowało warunki udzielania przez państwo pomocy dla górnictwa węgla kamiennego, w celu przyczynienia się do restrukturyzacji tego przemysłu. Zgodnie z zapisem dokument ten uwzględniał społeczne i regionalne aspekty restrukturyzacji sektora oraz potrzebę zachowania minimalnego poziomu produkcji węgla pochodzenia krajowego dla zagwarantowania dostępu do zasobów (jako środka ostrożności). Rozdział drugi ww. rozporządzenia rozróżniał konkretne kategorie pomocowe:

- pomoc na ograniczenie działalności, czyli pomoc przeznaczona na pokrycie bieżących strat jednostki produkcyjnej – zgodna ze wspólnym rynkiem tylko wtedy, gdy spełnia następujące warunki:
 - a) działalność jednostek produkcyjnych stanowi część planu zamknięcia (do 31 grudnia 2007 r.),
 - b) pomoc na tonę węgla nie może przekraczać przewidywanych kosztów produkcji pomniejszonych o przychody na rok produkcyjny węgla;
- pomoc na dostęp do zasobów węgla (może zostać przyznana, jeżeli przyczynia się do zachowania dostępu do zasobów węgla); rodzaje pomocy:

- c) pomoc na inwestycje początkowe – na pokrycie inwestycji początkowych pomoc ta może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem wyłącznie, jeśli spełnia warunki uszczegółowione w ustawie. Ustalono, że nie może być ona wypłacona po 31 grudnia 2010 r.,
 - d) pomoc na bieżącą produkcję – na pokrycie bieżących strat produkcyjnych – może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem wyłącznie, jeśli spełnia warunki ustanowione w ww. ustawie;
- pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych – ma pomagać w pokryciu kosztów, które nie są związane z bieżącą produkcją.

Zaznaczono również, iż kwota pomocy powinna mieć trend spadkowy. Co najistotniejsze, Rozporządzenie Rady WE nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego umożliwiło dofinansowanie inwestycji początkowych, tym samym budowę nowych kopalń węglowych (z zaznaczeniem, że środki pomocowe, czy to w formie pojedynczych wypłat, czy też w formie rozłożonej, nie mogą być wypłacone po 31 grudnia 2010 r.). Rozporządzenie umożliwiło podjęcie przez jednostki inwestycji koniecznych do zachowania konkurencyjnego potencjału produkcyjnego. Akt ten nie wykluczał również możliwości udzielania pomocy na ochronę środowiska, badania naukowe i prace rozwojowe oraz szkolenia. W rozporządzeniu można było znaleźć również definicję pojęcia „planu likwidacji”, czyli planu opracowanego przez kraje członkowskie, którego celem jest ostateczne zamknięcie jednostek produkujących węgiel.

Do ww. rozporządzenia podjęta została również Decyzja Komisji Europejskiej z 17 października 2002 r. ustanawiająca wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego – notyfikowana jako dokument nr C(2002) 3783 (2002/871/WE).

Polska, stając się w 2004 r. członkiem Unii Europejskiej, podlegała również tym rozporządzeniom.

Oceniając skutki rozporządzenia, uznano, że wpływa ono istotnie na rynki węgla poprzez subwencjonowanie sektorów górnictwa, które bez tej pomocy musiałyby zostać zamknięte lub pozostać nierentowne. Na tej podstawie KE chciała doprowadzić do likwidacji kopalń z dniem 1 października 2014 r., jednakże termin ten w wyniku negocjacji został przesunięty na ostatni dzień grudnia 2018 r. Wtedy to musi nastąpić ostateczne zamknięcie nierentownych kopalń. W związku z powyższym została ogłoszona Decyzja Rady z 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE), która precyzuje zakres pomocy w dwóch obszarach

zgodnie z art. 3 i 4, tj. pomoc na zamknięcie oraz pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Pierwsza z nich przeznaczona jest na pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki produkcyjnej węgla i przyznawana, gdy przedsiębiorstwo spełnia szereg warunków (Decyzja Rady... 2010):

- działalność odnośnych jednostek produkcyjnych węgla musi stanowić część planu zamknięcia, w terminie nie późniejszym niż 31 grudnia 2018 r.,
- odnośne jednostki produkcyjne węgla muszą zostać ostatecznie zamknięte (zgodnie z planem zamknięcia),
- zgłoszona pomoc nie może przekraczać różnicy pomiędzy przewidywanymi kosztami produkcji a przewidywanymi przychodami za dany rok produkcyjny węgla. Pomoc faktycznie wypłacona podlega corocznej korekcie na podstawie rzeczywistych kosztów i przychodów (najpóźniej do końca roku produkcyjnego węgla następującego po roku, na który pomoc została przyznana),
- kwota pomocy na jedną tonę przeliczeniową węgla nie może powodować, że ceny węgla z UE w punkcie użytkowania będą niższe niż ceny węgla podobnej jakości z państw trzecich,
- odnośne jednostki produkcyjne węgla prowadziły działalność 31 grudnia 2009 r.,
- całkowita kwota pomocy na zamknięcie przyznana przez państwo członkowskie musi mieć tendencję malejącą (obniżka musi wynosić: do końca 2013 r. – nie mniej niż 25%, do końca 2015 r. – nie mniej niż 40%, do końca 2016 r. – nie mniej niż 60%, a do końca 2017 r. – nie mniej niż 75% w stosunku do pomocy przyznanej w 2011 r.),
- całkowita kwota pomocy na zamknięcie dla przemysłu węglowego danego państwa członkowskiego nie może przekraczać kwoty pomocy przyznanej przez to państwo członkowskie i być zatwierdzona przez Komisję zgodnie z art. 4 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1407/2002 na 2010 rok (dla żadnego roku po 2010 r.),
- państwo członkowskie musi przedstawić plan podjęcia działań (np. w dziedzinie efektywności energetycznej, energii odnawialnej lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, mających na celu złagodzenie oddziaływania na środowisko produkcji węgla przez jednostkę produkcyjną węgla, na której zamknięcie udzielana jest pomoc na mocy niniejszego artykułu).

Zastrzeżono również, że jeżeli jednostki produkcyjne węgla, które uzyskały pomoc pieniężną, nie zostaną zamknięte w terminie określonym w planie zamknięcia, to państwo członkowskie jest zmuszone do odzyskania wszelkiej przyznanej pomocy w odniesieniu do całego okresu objętego planem zamknięcia.

Kolejny artykuł stanowi o możliwości uzyskania pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Pomoc ta może być wykorzystana na pokrycie kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwa, które przeprowadzają lub przeprowadziły zamknięcie jednostek produkcyjnych węgla, także przez przedsiębiorstwa korzystające z pomocy na zamknięcie oraz na pokrycie kosztów poniesionych przez kilka przedsiębiorstw (Decyzja Rady... 2010).

Pomoc publiczna dla górnictwa w Polsce

Sytuacja górnictwa węgla kamiennego od momentu wejścia do Unii Europejskiej zmieniała się wielokrotnie. Prowadzone procesy restrukturyzacyjne poprawiały warunki funkcjonowania branży, ale warunki zewnętrzne związane z rynkiem oraz pogarszające się warunki geologiczno-górnictwa wielokrotnie niweczyły te wysiłki. Przemysł systematycznie ograniczał wydobycie, dostosowując się do możliwości sprzedaży. Działania te były wspierane środkami budżetowymi, a każdorazowo pomoc publiczna była realizowana w zgodzie z rozporządzeniami unijnymi i notyfikowana w Brukseli.

Od 2004 do 2010 r. zostały wydane cztery decyzje upoważniające Polskę do pomocy finansowej przekazanej sektorowi górnictwu. Podstawą realizacji krajowych działań był przyjęty 27 kwietnia 2004 r. przez Radę Ministrów dokument *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz strategia na lata 2007–2010*, który został zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 r. W dokumencie tym wyznaczono następujące cele:

- utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz współdziałanie w zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa energetycznego UE,
- uzyskanie przez przedsiębiorstwa górnicze stabilnej rentowności, ekonomicznej efektywności oraz konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim,
- uzyskanie zadowalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej w celu zapewnienia stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw górniczych,
- zbilansowanie środków pieniężnych w sposób umożliwiający bieżące regulowanie zobowiązań, w tym w szczególności zobowiązań publicznoprawnych,
- dostosowanie zdolności produkcyjnych do potrzeb rynku krajowego oraz ekonomicznie opłacalnej sprzedaży na jednolitym rynku europejskim i w eksporcie,

- dostosowanie zatrudnienia do potrzeb produkcyjnych z jednoczesnym zapewnieniem wzrostu wydajności i efektywności pracy,
- działania zmierzające do racjonalizacji kosztów,
- prywatyzacja przedsiębiorstw górniczych.

Według powyższego aktu polski rząd planował następujące wsparcie:

- dotacja budżetowa na realizację zadań restrukturyzacyjnych,
- umorzenie zobowiązań,
- dokapitalizowanie,
- odroczenia płatności zobowiązań,
- rozłożenie spłaty zobowiązań na raty,
- zamiana wierzytelności na akcje.

Co istotne, zakładano również możliwość przyznania pomocy na tzw. inwestycje początkowe w górnictwie węgla kamiennego do końca 2010 r.

22 czerwca 2005 r. Komisja Europejska przyjęła Decyzję nr K(2005)1796 w sprawie notyfikowania pomocy państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2004–2006, w której zatwierdziła pomoc państwa dla branży węglowej, a plan restrukturyzacji uznała za zgodny ze wspólnym rynkiem. Tak też wydawane były decyzje Komisji obejmujące kolejne lata. Tym samym przedstawiono program „Pomoc państwa N 575/2007 – Polska. Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2010” (zatwierdzony przez Komisję decyzją z 2 kwietnia 2008 r.), a po nim kolejny zwany „Pomoc państwa SA. 33013 (2011/N) – Polska Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015”.

Środki budżetowe przeznaczone dla górnictwa węgla kamiennego na lata 2003–2006, z uwzględnieniem korekt wynikających z porozumienia strony rządowej ze stroną związkową z 11 grudnia 2002 r. oraz korektami wynikającymi ze stanu prawnego sektora na dzień 10 stycznia 2003 r., oszacowano na około 6,3 mld zł.

31 lipca 2007 r. w Polsce została przyjęta przez Radę Ministrów *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015*. Natomiast w ustawach budżetowych na lata 2003–2006 (z uwzględnieniem środków z rezerwy celowej pochodzących z kredytu na restrukturyzację) pozostawiono do dyspozycji na te cele kwotę ponad 4 mld zł. W okresie tym górnictwo węgla kamiennego wykorzystало na zadania restrukturyzacyjne środki budżetowe w wysokości nieco ponad 3,5 mld zł i tyle też wyniosła sumaryczna wielkość dotacji do sektora.

W obowiązującej od 2007 r. strategii działalności zakładano finansowanie z budżetu państwa następujących zadań:

- wypłata ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS),
- pokrycie kosztów obsługi wypłat ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacanych przez ZUS,
- monitorowanie procesów restrukturyzacyjnych górnictwa węgla kamiennego przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. oraz zadań związanych z zabezpieczeniem sąsiednich kopalń przed zagrożeniem wodnym, gazowym i pożarowym po likwidacji kopalń i naprawą szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego.

Ponadto przewidywano również finansowanie (*Strategia działalności... 2007–2015*):

- działań przeprowadzanych w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń,
- kosztów inwestycji początkowych w wysokości do 30% wartości inwestycji (co w latach 2008–2010 stanowiło łączną kwotę 240 mln zł),
- zakończenia restrukturyzacji zatrudnienia jedynie w zakresie umożliwiającym dopracowanie do momentu nabycia uprawnień emerytalnych dla osób już przebywających na urloпах górniczych lub świadczeniach górniczych,
- kosztów roszczeń pracowniczych, w tym rent wyrównawczych i deputatów węglowych rencistów i emerytów z kopalń całkowicie likwidowanych.

Realizacja ww. zadań odnosiła się do udzielenia państwowej pomocy publicznej w rozumieniu Rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002. Tym samym łączne nakłady z budżetu państwa w okresie obowiązywania ustawy wyniosły 2689,5 mln zł.

16 maja 2011 r. władze polskie zgłosiły, zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, program pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015, który miał być kontynuacją pomocy w latach 2008–2010 (obowiązującej do końca 2010 r.).

Program ten został uznany za zgodny z przyjętymi zasadami wspólnego rynku i tym samym podjęta została Decyzja Komisji Europejskiej z 23 listopada 2011 r. (wspomniana już wyżej „Pomoc państwa SA. 33013 (2011/N) – Polska. Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015”).

Program pomocowy zwany „Pomoc państwa dla polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015” jest kontynuacją programu pomocy N 575/2007 – „Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2010”, zatwierdzonego przez Komisję decyzją z 2 kwietnia 2008 r. Program ten obowiązywał do końca 2010 r. Jego

podstawą prawną była ustawa z 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU nr 192, poz. 1379) oraz wydane do niej rozporządzenia wykonawcze. Program ten rozszerza podstawę prawną o ustawę z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.), na bazie której Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) udzielał dotacji na rekultywację terenów pogórnicznych. Przewidywano również przedłużenie czasu trwania programu do 2015 r., jednakże biorąc pod uwagę całkowite wykorzystanie budżetu określonego na lata 2008–2010, ustanowiony został nowy budżet programu.

Program ten uznawał, że pomoc może zostać przyznana wyłącznie na pokrycie kosztów dokonanej już restrukturyzacji sektora i dotyczy ona kopalń zamkniętych przed 1 stycznia 2007 r. Pomoc dla górnictwa węgla kamiennego przyznawana jest wyłącznie z przeznaczeniem na kopalnie zamknięte przed 1 stycznia 2007 r., ponadto zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz pkt 8 *Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015* zamykanie kopalń postawionych w stan likwidacji po 31 grudnia 2006 r. nie miało już być finansowane ze środków publicznych. Co więcej, decyzje o zamknięciu kopalń miały być podejmowane niezależnie przez zarządy spółek węglowych z uwzględnieniem między innymi faktu, że ich zamknięcie będzie finansowane wyłącznie ze zgromadzonych przez spółkę środków własnych, w tym z funduszu likwidacji zakładu górniczego.

W Polsce w latach 2008–2015 ustawą pomocową sektora górniczego była Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015. Ustawę tę zmieniano i nowelizowano wielokrotnie. Wymienić tu należy następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.230),
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (DzU 2015.1960),
- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.143),
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1395),
- Ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1069),
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU 2011.981),
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

Od 4 lutego 2015 r. w wyniku przeprowadzonych korekt obowiązujące zmieniony tytuł tej ustawy, który obecnie brzmi: „Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego” (DzU 2007, nr 192 poz. 1379).

W Ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego określa się zasady funkcjonowania górnictwa zgodnie ze zmianami ustalonymi przez ww. ustawy. W rozdziale pierwszym szczegółowo opisano zagadnienie restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, wyszczególniono terminy spłat poszczególnych zobowiązań ze względu na ich rodzaj – pierwszy płatny do 31 grudnia 2015 r., kolejne do 31 grudnia 2017 r. Rozdział 3 dotyczy *stricte* likwidacji kopalń. Co istotne, świadczenia, o których mowa w art. 12 i art. 14, zadania, o których mowa w art. 8 ust. 2, oraz likwidacja, o której mowa w art. 8a ust. 3, będą finansowane do 31 grudnia 2027 r.

Nowelizacja z 22 stycznia 2015 r. wprowadziła mechanizmy umożliwiające nieodpłatne zbycie zbędnego majątku na rzecz przedsiębiorstwa górniczego, którego głównym przedmiotem działalności jest prowadzenie działań likwidacyjnych. Umożliwiono przyznawanie świadczeń pracownikom w ramach prowadzonej restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach węglowych. W art. 6 określono limit wydatków budżetowych na działania związane z likwidacją majątku oraz ze świadczeniami dla pracowników w latach 2015–2018 na kwotę około 3 mld zł. Likwidacja kopalń i wypłata świadczeń z tytułu urlopów górniczych będzie finansowana z dotacji budżetowej. Wypłaty jednorazowych odpraw będą finansowane ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w wysokości nie większej niż 1 mld zł; środki te będą przekazywane do końca 2018 r.

Rząd polski prowadzi rozmowy w sprawie notyfikacji programu naprawczego dla polskiego górnictwa, jednakże w wypowiedziach komisarzy unijnych powtarzają się opinie, że jeżeli pomoc taka będzie możliwa do uzyskania, zostanie ona przyznana dla niekonkurencyjnych kopalń węgla z przewidywaną datą zamknięcia na stałe i na podstawie szczegółowego planu zamknięcia.

Dyskusja

Analizując przepisy polskiego prawa oraz rozporządzenia unijne, powinniśmy zadać sobie pytanie, jaką rolę odgrywa węgiel w gospodarce zarówno krajowej, jak i europejskiej. W Europie obserwowana jest tendencja zamykania i likwidacji kopalń węglowych na rzecz przejścia

na źródła proekologiczne – odnawialne. Warto zwrócić szczególną uwagę na fakt, że w Unii Europejskiej pozostało obecnie jedynie sześć krajów, w których wydobywany jest węgiel. Wielkości wydobycia tego surowca przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Produkcja węgla kamiennego w Unii Europejskiej, mln Mg

Kraj	2014	2015
Polska	72,5	72,2
Wielka Brytania	11,5	8,7
Czechy	8,7	8,2
Niemcy	7,6	6,7
Hiszpania	3,9	3
Rumunia	1,5	1,5
Razem	105,7	100,3

Źródło: Euracoal 2016.

W 2015 r. w Europie wydobyto nieco ponad 100 mln Mg węgla, z czego 72% to węgiel pochodzący z Polski. Pozostałe kraje unijne produkują bardzo niewielkie ilości tego surowca i w większości z nich produkcja ma tendencję spadkową, dlatego też sytuacja Polski jest bardzo szczególna. Przy tym stwierdzeniu można również postawić tezę, że kraj, który oparty jest w głównej mierze na elektrowniach węglowych, nie może sobie pozwolić na odcięcie się od surowca zasilającego jego moce wytwórcze.

Tym samym polski rząd powinien rozważyć możliwość negocjacji pomocy publicznej dla branży nie tylko na likwidację kopalń, ale również, w okresie przejściowym, na działalność operacyjną. Jej przyznanie dla krajowego górnictwa nie stanowi bowiem żadnego zagrożenia dla gospodarki surowcowej pozostałych krajów unijnych. Wyprodukowany w Polsce węgiel w przeważającej masie trafia do polskich odbiorców, a jego ewentualne wewnętrzne zbycie – z racji silnej konkurencji rynków światowych odbywałoby się po cenach dyktowanych przez te właśnie rynki.

Obecnie polski sektor węgla kamiennego obciążony jest szeregiem podatków i danin wpłacanych do budżetu państwa z tytułu opłat publicznoprawnych, o czym możemy przeczytać w wielu publikacjach (Ptak, Kasztelewicz 2014; Kulczycka, Uberman 2016). Jak zwrócono uwagę w artykule Gawlik i in. 2016, górnictwo jako branża ma większy wkład do dochodów publicznych niż wynoszą jej własne straty finansowe oraz niż wynosi pomoc publiczna udzielana tej branży. Na przykład w latach 2003–2006 wielkość dotacji dla sektora górnictwa węgla ka-

miennego wyniosła sumarycznie 3542 mln zł, natomiast płatności publicznoprawne, które zasiliły budżet centralny i budżety lokalne w tym samym czasie, wyniosły 12 726,8 mln zł.

Podsumowanie

Górnictwo węgla kamiennego jest obecnie w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, a do poprawy tego stanu niezbędne jest określenie środków pomocowych, które mogą wspomóc branżę. Pomoc finansowa ze strony państwa ma istotny wpływ na sytuację, w której w obecnym stanie znajduje się przemysł górniczy. Po 31 grudnia 2010 r., zgodnie z prawem unijnym, nie ma możliwości uzyskania państwowej pomocy w formie dofinansowania na inwestycje początkowe w górnictwie, a tym bardziej na produkcję węgla. Przepisy dotyczące górnictwa węgla kamiennego są ciągle niespójne i zbyt często zmieniane, co może powodować niezrozumienie kolejnych zapisów. System przepisów i nowelizacji prawa dotyczącego tej branży jest mocno rozbudowany. Rokrocznie mnożone są ustawy, które zbyt często są tylko powieleniem wcześniejszych zapisów. Polityka likwidacji kopalń prowadzona przez Unię Europejską może mieć wysoko niekorzystny wpływ na polską gospodarkę surowcową. Już dziś bowiem widać, że tylko racjonalne instrumenty pomocy publicznej kierowanej do sektora górniczego umożliwią dalsze funkcjonowanie branży, a co za tym idzie, uzyskanie polskiego węgla dla polskich elektrowni.

Należy uznać, że węgiel kamienny stanowi fundament surowcowy kraju i, pomimo iż unijne dyrektywy promują działania likwidacyjne, trzeba rozważać i negocjować takie formy pomocy, które pozwolą na docelowo racjonalne funkcjonowanie branży.

Polski sektor górniczy nie stanowi w żadnym stopniu zagrożenia dla rynków surowców państw europejskich, ponieważ jego głównym odbiorcą jest przemysł krajowy. Nie ma możliwości doprowadzenia sektora górnictwa węgla kamiennego do poziomu efektywności ekonomicznej bez wsparcia na szczeblu krajowym. Przyzwolenie ze strony Unii na przejściowe, częściowe dopłaty do produkcji węgla oraz na inwestycje początkowe to klucz do rozwiązania obecnego problemu, z pożytkiem dla finansów publicznych kraju, uniknięcia niepokojów społecznych i zrównoważony rozwój polskiej energetyki. Regulacje prawne, w których powinna być uwzględniona specyfika polskiej gospodarki, są niezbędne do podjęcia koniecznych działań naprawczych sektora górniczego w Polsce.

Bibliografia

- Blaschke W. (red.) 2003, *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego na podstawie uregulowań prawnych Unii Europejskiej w latach 1993–2002*, „Studia, Rozprawy, Monografie” nr 122, Wyd. IGSMiE PAN, Kraków.
- BP Statistical Review of World Energy 2015 <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html> (10.05.2016).
- Commission Decision 528/76/ECSC of 25 February 1976 regarding the Community system of measures taken by the Member States to assist the coal-mining industry.
- Commission Decision No 2064/86/ECSC of 30 June 1986 establishing Community rules for State aid to the coal industry.
- Commission Decision No 3632/93/ECSC of 28 December 1993 establishing Community rules for State aid to the coal industry.
- Decision 3/65/ECSC regarding the community system of measures taken by member states to assist the coal-mining industry.
- Decision No 3/71/ECSC of the Commission of 22 December 1970 on Community rules for interventions by Member States for the benefit of the coal industry.
- Decyzja Komisji z dnia 17 października 2002 r. ustanawiająca wspólne ramy przekazywania informacji potrzebnych do stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (notyfikowana jako dokument nr C(2002) 3783 (2002/871/WE).
- Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE) (Dz. Urz. L 336/24 z 21.12.2010).
- Euracoal 2016. Euracoal Market Report 1/2016. European Association for Coal and Lignite, May 2016 <https://euracoal.eu/library/coal-market-reports/> (20.06.2016).
- Gawlik L. (red.) 2006, *Badania kosztów pozyskania węgla kamiennego i brunatnego w celu określenia optymalnej struktury paliwowej produkcji energii elektrycznej*, Wyd. IGSMiE PAN Kraków, s. 342.
- Gawlik L. 2008. *Wpływ poziomu wydobycia węgla kamiennego na koszty jego pozyskania w kopalniach*. Studia Rozprawy Monografie nr 148, Wyd. IGSMiE PAN Kraków, s. 220.
- Gawlik i in. 2016. Gawlik L., Olszowski J., Peplowska M. 2016, *Analiza płatności publicznoprawnych polskiego górnictwa węgla kamiennego*, „Przegląd Górniczy” nr 5, s. 39–46.
- Kulczycka J., Uberman R. 2016, *Podatki i opłaty w polskim górnictwie*, „Przegląd Górniczy” nr 5, s. 47–53.
- Pomoc państwa nr N 571/2004 – Polska. Pomocy państwa dla polskiego sektora węglowego 2004–2006, Bruksela, dnia 22.06.2005 r. K(2005) 1796 wersja ostateczna cor.
- Pomoc państwa nr N 575/2007 – Polska. Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2010, Bruksela, dnia 2.04.2008 r. K(2008)864 wersja ostateczna.
- Pomoc państwa SA.33013 (2011/N) – Polska Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011–2015, Bruksela, dnia 23.11.2011 r. K(2011) 8280 wersja ostateczna cor.
- Ptak M., Kasztelewicz Z. 2014, *Podatki i daniny płacone przez górnictwo w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” nr 88, s. 195–207.

- Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz strategia na lata 2007–2010*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (DzU L 205 z 2.08.2002 r.).
- Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015*, Warszawa, 31 lipca 2007 r., <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Gornictwo/Realizacja+Programu+dzialalnosci+gornictwa+węgla+kamiennego+w+Polsce> (5.05.2016).
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL> (5.05.2016).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU 2007.1379).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (DzU 2015.143).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (DzU 2011.981).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (DzU 2011.981).
- Ustawa z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1069).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014.1395).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.143).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (DzU 2015.1960).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU 2015.230).