

Monika PORZERZYŃSKA-ANTONIK<sup>1</sup>

## ***Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w świetle regulacji prawnych***

### ***Wprowadzenie***

Przeobrażenia mające miejsce w gospodarkach europejskich w drugiej połowie ubiegłego wieku sprawiły, że wsparcie sektora górnictwa węgla kamiennego środkami pomocy państwa stało się niezbędne dla jego funkcjonowania. Nierównowaga konkurencyjna pomiędzy węglem pochodzącym z państw europejskich a surowcem importowanym, obniżenie kosztów transportu węgla, niższe koszty pracy w państwach ościennych czy konkurencja cenowa ze strony innych nośników energii spowodowały, że powołana w 1951 r. przez 6 państw Europejska Wspólnota Węgla i Stali, pomimo pierwotnego zakazu, zezwoliła swoim członkom na udzielanie dotacji dla sektora węglowego, które miały na celu przeprowadzenie zorganizowanego procesu restrukturyzacji i zamykania kopalń. Począwszy od 1965 r. na podstawie kolejnych decyzji Wspólnota Europejska dopuszczała stosowanie pomocy państwa jako instrumentu finansowania kosztów procesów restrukturyzacyjnych, pod warunkiem spełnienia określonych wymogów. Polska, przystępując do Unii Europejskiej w 2004 r., zobowiązana została do stosowania regulacji unijnych także w zakresie wspierania restrukturyzacji branży węglowej.

### ***1. Dopuszczalność pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2002–2010***

W związku z wygaśnięciem w 2002 r. Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali i wydanych na jego podstawie regulacji w zakresie zasad wspólnotowych w odniesieniu

---

<sup>1</sup> Agencja Rozwoju Przemysłu SA Oddział w Katowicach;  
ORCID iD: 0009-0008-8859-2739; e-mail: monika.porzerzynska@katowice.arp.pl

do pomocy państwa dla sektora węglowego w dniu 24 lipca 2002 r. weszło w życie Rozporządzenie Rady (WE) nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego.

Rozporządzenie to miało wyjść naprzeciw wyzwaniom, z jakimi mierzyła się branża. Do najważniejszych należała silna konkurencja ze strony węgla kierowanego na rynek spoza Wspólnoty, która zmuszała przemysł wydobywczy do redukcji zdolności produkcyjnych. To w konsekwencji powodowało wzrost uzależnienia Europy od zewnętrznych źródeł pochodzenia energii pierwotnej, co przekładało się na spadek bezpieczeństwa dostaw energii.

W przyjętej przez Komisję Europejską w 2000 r. Zielonej Księdze w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa podaży energii uwzględniono rozwój krajowych źródeł energii pierwotnej dla zwiększenia bezpieczeństwa, tym samym uznając znaczenie węgla jako krajowego źródła energii.

Parlament Europejski, przyjmując uchwałę w sprawie Zielonej Księgi, dopuścił możliwość udzielania pomocy finansowej do produkcji węgla z zastrzeżeniem zwiększenia efektywności branży oraz ograniczania wsparcia.

Rozporządzenie Rady 1407/2002 obowiązujące od 2002 r. dopuszczało możliwość udzielenia pomocy w sektorze węglowym na pokrycie kosztów związanych z węglem do produkcji energii elektrycznej, skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, produkcji koksu i opalania pieców hutniczych w przemyśle stalowym, kiedy takie zastosowanie ma miejsce we Wspólnocie.

Pomoc ta mogła zostać udzielona w trzech zasadniczych obszarach. Pierwszym z nich była **pomoc na ograniczenie działalności**, która miała pokrywać bieżące straty produkcyjne jednostek, które były przewidziane do zamknięcia, a termin zakończenia ich działalności nie przekraczał 31 grudnia 2007 r. Ponadto pomoc na jedną tonę przeliczeniową węgla nie mogła powodować, że ceny węgla z dostawą ze wspólnoty będą niższe niż węgla podobnej jakości z państw trzecich a sama pomoc powodować zniekształcenia konkurencji na rynku energii, produkcji koksu i stali.

Kolejną kategorię pomocy stanowiła **pomoc na dostęp do zasobów węgla**, która mogła być udzielona jednostkom produkcyjnym, jeśli przyczyniła się ona do zachowania dostępu do rezerw węgla. Producent węgla mógł otrzymać **pomoc na inwestycje początkowe**, jeśli wykazał on, że projekt inwestycyjny zapewni efektywność ekonomiczną tych jednostek. Maksymalna wartość wsparcia nie mogła przekroczyć 30% kosztów projektu inwestycyjnego. W ramach tej samej kategorii jednostka produkcyjna niekorzystająca z pomocy na dofinansowanie projektów inwestycyjnych mogła otrzymać **pomoc na bieżącą produkcję**, a więc pokrycie bieżących strat produkcyjnych pod warunkiem, że miała one najlepsze perspektywy ekonomiczne, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu i struktury kosztów produkcji oraz była częścią tzw. planu dostępu do rezerw węgla. Ponadto pomoc ta nie mogła zniekształcać warunków konkurencji rynkowej.

Rozporządzenie dopuszczało także udzielanie **pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych**, a więc takich, które nie były związane z bieżącą produkcją, lecz wynikały z przeprowadzonych działań racjonalizacji czy restrukturyzacji. Do tej kategorii kosztów można było zaliczyć m.in. koszty związane z fizyczną likwidacją jednostek produkcyjnych, koszty rekultywacji terenów pokopalnianych, kosztów społecznych procesów restrukturyzacji. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2010 roku.

## **2. Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2004–2010**

Z początkiem lat dziewięćdziesiątych sektor węglowy w Polsce znalazł się wraz z całą gospodarką w nowej rzeczywistości i wszedł w okres głębokich przemian, których podstawą była gospodarka rynkowa i wynikające z niej konkurencyjność i równouprawnienie wszystkich uczestników rynku. Przemiany miały doprowadzić do efektywnego ekonomicznie funkcjonowania konkurencyjnych jednostek produkcyjnych przy zabezpieczeniu dostaw energii. W okresie 1990–2003 wydobycie węgla zmniejszyło się o ok. 32%, poziom zatrudnienia o 65%, a ilość kopalń o 57%. Procesy restrukturyzacyjne odbywały się przy dużym udziale wsparcia ze środków publicznych. W ramach tych procesów w latach 1998–2002 udało się osiągnąć w dużej mierze założenia w zakresie redukcji zdolności produkcyjnych i zatrudnienia, a po roku 2003 w zakresie oddłużenia sektora. Bez pomocy publicznej w tym zakresie sektor nie mógłby realizować swoich zobowiązań.

W chwili włączenia w struktury Unii Europejskiej w 2004 r. Polska została zobligowana do stosowania prawodawstwa unijnego, w tym również regulacji w zakresie udzielania dozwolonej pomocy dla sektora górnictwa węgla kamiennego – Rozporządzenia Rady (WE) 1407/2002 z 23 lipca 2003 r.

W okresie obowiązywania tego rozporządzenia Komisja Europejska wydała cztery decyzje uznające pomoc udzieloną sektorowi węglowemu w Polsce za zgodną ze wspólnym rynkiem. Były to decyzje trzy decyzje dotyczące głównie pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych: z dnia 22 czerwca 2005 r. dla Programu N571/2004 na lata 2004–2006, z dnia 27 kwietnia 2007 r. dla Programu N84/2007 na rok 2007, z dnia 2 kwietnia 2008 r. dla Programu N 575/2007 na lata 2008–2010 oraz decyzja z dnia 6 maja 2010 r. akceptująca pomoc inwestycyjną dla sektora górnictwa węgla kamiennego Program N633/2009.

W ramach pierwszej z nich Polska uzyskała zgodę Komisji na udzielenie pomocy w latach 2004–2006 w łącznej wysokości 6 234 706,05 tys. zł. Podstawą decyzji był przedstawiony Komisji „Plan dostępu do zasobów węgla w latach 2004–2006 oraz plan zamknięcia kopalń w latach 2004–2007” Pomoc uzyskały zarówno podmioty produkcyjne, jak Kompania Węglowa SA, Katowicka Grupa Kapitałowa SA, LW Bogdanka, Jastrzębska Spółka Węglowa SA oraz nieprodukcyjne, w tym Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA oraz Bytomska Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA.

Konieczność kontynuacji działań restrukturyzacyjnych oraz trwające prace nad strategią dla sektora górnictwa węgla kamiennego spowodowały, że władze Polski wystąpiły do Komisji Europejskiej o zgodę na przedłużenie realizacji już notyfikowanego programu pomocy do końca 2007 r. na tych samych zasadach i dla tych samych jednostek nim objętych. Komisja wyraziła zgodę na udzielenie pomocy w wysokości 623 294,4 tys. zł, wyłącznie na pokrycie kosztów nadzwyczajnych będących skutkami działań restrukturyzacyjnych.

Przyjęcie przez Radę Ministrów dwóch dokumentów stanowiących krajową podstawę udzielenia pomocy publicznej sektorowi węgla kamiennego, tj. Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 oraz Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015 (przyjętej 31 lipca 2007 r.), a następnie uchwalenie ustawy przez Sejm, pozwoliło na wystąpienie władz do

Komisji Europejskiej z notyfikacją pomocy dla sektora na lata 2008–2010. Komisja wyraziła zgodę na udzielenie pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych w wysokości nieprzekraczającej 1 305 598,5 tys. zł.

Ponadto, w 2009 r. tuż przed zakończeniem obowiązywania Rozporządzenia, władze Polski notyfikowały Komisji Europejskiej Program inwestycyjny dla sektora górnictwa węgla kamiennego – dofinansowania tzw. inwestycji początkowych. Głównym celem środka pomocowego było zachowanie poziomu minimalnego krajowej produkcji węgla dla zagwarantowania dostępu do rezerw. Pomoc ta miała dofinansować koszty inwestycji początkowych, rozumiane jako stałe koszty kapitałowe bezpośrednio związane z pracami infrastrukturalnymi lub wyposażeniem koniecznym do eksploatacji złóż węgla w istniejących kopalniach. Na ten cel przeznaczono 400 000 tys. zł. Kwota ta została wykorzystana na realizację 24 projektów inwestycyjnych w spółkach węglowych, w szczególności na udostępnienie i przygotowanie do eksploatacji nowych zasobów węgla, budowę i rozbudowę poziomów, wykonanie nowych wyrobisk, rozbudowę infrastruktury, zakup maszyn i urządzeń czy też modernizację zakładów przeróbki mechanicznej węgla.

W ramach trzech programów restrukturyzacyjnych notyfikowanych Komisji Europejskiej w okresie 2004–2010 r. udzielono podmiotom sektora górnictwa węgla kamiennego pomocy w postaci dotacji bezpośrednich przeznaczonych na pokrycie kosztów restrukturyzacji zatrudnienia, w tym kosztów świadczeń socjalnych dla pracowników odchodzących na emeryturę przez osiągnięciem ustawowego wieku, i kosztów przekwalifikowania, kosztów fizycznej likwidacji kopalń i naprawiania szkód górniczych, rent wyrównawczych przysługujących od kopalń faktycznie zlikwidowanych czy deputatów węglowych i ekwiwalentów z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, dokapitalizowania jak również umorzeń niektórych zobowiązań publicznoprawnych, odroczenia płatności niektórych zobowiązań i rozłożenia na raty ich spłaty. W okresie 7 lat na pokrycie tzw. kosztów nadzwyczajnych sektorowi węglowemu udzielono pomocy w łącznej wysokości 5 731 653,73 tys. zł. Największy udział miały wydatki związane z redukcją zdolności produkcyjnych – fizyczną likwidacją kopalń i działaniami prowadzonymi po ich likwidacji oraz koszty restrukturyzacji zatrudnienia (po 26% dla każdej z kategorii kosztów). Istotny udział miała pomoc w postaci niepieniężnej – umorzenia i odroczenia oraz rozłożenia na raty stanowią 13,5%, a koszty ekwiwalentów ZUS 11,8%.

Szczegółowy podział środków pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2004–2010 został przedstawiony w tabeli 1.

### **3. Regulacje prawne w zakresie pomocy państwa dla sektora węglowego po roku 2010**

Wygaśnięcie Rozporządzenia Rady 1407/2002 przy braku innych regulacji sektorowych i konieczność stosowania ogólnych zasad udzielania pomocy publicznej uniemożliwiłyby wielu przedsiębiorstwom sektora sięganie po środki wsparcia zewnętrznego, a w konsekwencji zakończenie działalności. Społeczne konsekwencje jednoczesnego zamykania kopalń na obszarach ich koncentracji, jak Zagłębie Ruhry w Niemczech czy Górnym Śląsku w Polsce,

TABELA 1. Pomoc publiczna na sektora węgla kamiennego w Polsce 2004–2010

TABLE 1. State aid to Polish hard coal mining 2004–2010

tys. zł

Pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych		5 731 653,73
w tym	likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	1 500 518,03
	restrukturyzacja zatrudnienia i roszczenia pracownicze	1 503 705,49
	naprawianie szkód górniczych	275 140,75
	umorzenia i odroczenia, rozłożenia na raty spłat	777 250,63
	dokapitalizowanie	483 987,62
	elwivalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wypłacane przez ZUS	677 593,76
	inne: spłaty pożyczek, dotacje z NFOŚ, zwolnienia ze składek i wpłat w tym na PERON, NFOŚ	513 457,45
	Pomoc na dostęp do zasobów węgla – inwestycje początkowe	400 000,00

Źródło: opracowanie własne.

byłyby znaczące dla tych krajów, szczególnie w postaci gwałtownego wzrostu bezrobocia. Niekontrolowana likwidacja kopalń bez wsparcia środków publicznych mogłaby przynieść również poważne reperkusje środowiskowe. Jednocześnie polityka unijna w zakresie efektywności energetycznej oraz gospodarki niskoemisyjnej promującej rozwój odnawialnych źródeł energii skłaniała ku ograniczaniu wsparcia dla niekonkurencyjnych jednostek produkcji węgla.

W oparciu o przeprowadzone analizy możliwych wariantów Komisja Europejska postanowiła zaproponować rozwiązanie, które umożliwiło udzielania pomocy operacyjnej w ograniczonym horyzoncie czasowym dla jednostek, które są planowane do zamknięcia oraz pozwoliło na wsparcie ze środków publicznych społecznych i środowiskowych kosztów związanych z zamykaniem nierentownych kopalń.

W dniu 10 grudnia 2010 r. wydano Decyzję Rady 2010/787/UE w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla obowiązującej od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2027 roku. Podobnie jak w poprzedniej regulacji, pomoc może być udzielana na pokrycie kosztów związanych z węglem do produkcji energii elektrycznej, skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, produkcji koksu i opalania pieców hutniczych w przemyśle stalowym. Jednocześnie nie wyklucza się możliwości korzystania przez podmioty sektora węglowego z pomocy w obszarach ochrony środowiska, działalności szkoleniowej czy też badań naukowych i innowacji.

Decyzja dopuszcza udzielenie sektorowi węglowemu pomocy w dwóch kategoriach. Pierwsza z nich to **pomoc na zamknięcie**, z której mogła skorzystać jednostka produkcyjna przynosząca straty na działalności bieżącej pod warunkiem przedstawienia tzw. planu zamknięcia, którego termin przypadał najpóźniej na 31 grudnia 2018 r. Jednostka ta musiała prowadzić działalność na dzień 31 grudnia 2009 r., a wartość udzielanej jej pomocy począwszy od roku 2011 nie mogła w żadnym roku przekroczyć wartości pomocy operacyjnej otrzymanej w roku 2010 i w każdym kolejnym roku zachować warunek degresywności. Ponadto, pomoc na jedną tonę przeliczeniową węgla nie mogła powodować, że ceny łącznie z dostawą węgla z obszaru Unii będą niższe niż ceny węgla podobnej kaloryczności z państw trzecich.

Drugą kategorię pomocy przewidzianą w Decyzji jest **pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych**. Jest to instrument dopuszczony już poprzednią omówioną regulacją w zakresie wsparcia ze środków publicznych branży węglowej. Pozwala on na pokrycie kosztów, które powstały w wyniku zamknięcia jednostki bądź jednostek produkcyjnych i nie są związane z bieżącą produkcją. Do takich kosztów można zaliczyć koszty osłon socjalnych dla byłych pracowników likwidowanych jednostek, koszty fizycznej likwidacji kopalń czy zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem pożarowym czy wodnym, koszty naprawy szkód wywołanych ruchem zlikwidowanej jednostki, wydatki poniesione na rekultywację terenu itp. Lista kategorii kosztów, które mogą być finansowane ze środków wsparcia publicznego, stanowi załącznik do Decyzji Rady. Podobnie, jak w przypadku poprzedniego Rozporządzenia, jednostki korzystające ze wsparcia muszą prowadzić oddzielną księgowość dla zapewnienia przejrzystości i umożliwienia sprawnej kontroli udzielonej pomocy publicznej.

Wprowadzając nową regulację w obszarze pomocy dla sektora węglowego, Komisja wyraziła zgodę na dalsze wspieranie nierentownej branży, jednak pomoc ta miała na celu łagodzenie skutków społecznych i środowiskowych stopniowej likwidacji zdolności produkcyjnych. Wyłączyła natomiast możliwość udzielania pomocy inwestycyjnej, służącej rozbudowie zdolności produkcyjnych w górnictwie węgla kamiennego.

#### **4. Pomoc państwa udzielona podmiotom górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2011–2022**

Konieczność kontynuacji procesów restrukturyzacyjnych przy udziale środków publicznych spowodowała, że z początkiem 2011 r. władze Polski notyfikowały w Komisji Europejskiej Program „Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2011–2015”. W uwagi na fakt, iż zgodnie ze Strategią działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015 zamykanie kopalń postawionych w stan likwidacji po roku 2006 r. nie mogło być finansowane ze środków publicznych, pomocą objęto jedynie koszty nadzwyczajne związane z jednostkami produkcyjnymi, których likwidacja rozpoczęła się przed 1 stycznia 2007 roku. Program SA. 33013 (2011/N) został uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem Decyzją z dnia 23 listopada 2011 r. i przewidywał łączną pomoc w wysokości 1 706 031,0 tys. zł. Środki te miały służyć sfinansowaniu kosztów roszczeń pracowniczych – rent wyrównawczych i deputatu węglowego należnych pracownikom i byłym pracownikom likwidowanych kopalń, kosztów fizycznej likwidacji kopalń i działań wykonywanych po zakończeniu tej likwidacji, naprawiania szkód górniczych, rekultywacji terenów zdegradowanych działalnością górniczą, zwolnień z obowiązkowych wpłat oraz opłat wobec PFRON i NFOŚiGW.

Wysokie koszty produkcji węgla przy spadku przychodów z jego sprzedaży i rosnących zobowiązaniach podmiotów produkcyjnych sprawiły, że na koniec 2014 r. sektor odnotował stratę 2,2 mld zł. Powyższe czynniki przyczyniły się do decyzji władz Polski o podjęciu dodatkowego wsparcia sektora ze środków publicznych. Strona Polska w marcu 2015 r. złożyła do Komisji Europejskiej dokumenty notyfikacyjne dotyczące programu pomocowego na lata 2015–2018, a następnie w lipcu 2015 r. oraz w styczniu 2016 r. przekazano Komisji aktualizacje notyfikacji. Decyzją z dnia 18 listopada 2016 r. Komisja zaakceptowała program

Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2015–2018 SA. 41161 (2015/N) o wartości pomocy 371 232,90 tys. zł w ramach pomocy na zamknięcie dwóch jednostek produkcyjnych, które miały otrzymać dopłaty do bieżącej produkcji oraz 7 586 614,33 tys. zł w ramach pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Pomoc ta miała objąć zarówno koszty związane z jednostkami, które zostały postawione w stan likwidacji przez 1 stycznia 2007 r. (w ramach kontynuacji programów wcześniej notyfikowanych Komisji), jak również 14 nowych jednostek ujętych w planie zamknięcia, których likwidacja miała rozpocząć się nie później niż 31 grudnia 2018 r. Poza dotychczasowymi kategoriami pomocy, w ramach których finansowano koszty nadzwyczajne w okresie 2011–2015, nowy program przewidywał takie instrumenty pomocy jak jednorazowe odprawy pieniężne dla pracowników likwidowanych jednostek, którzy rozwiązali umowę o pracę za porozumieniem stron, urlopy górnicze i urlopy dla pracowników zakładów przeróbki węgla, jako świadczenia pomostowe do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych (4 lub 3 lata wcześniej).

Z uwagi na konieczność zmian w złożonym planie zamknięcia polegających na korekcie harmonogramu likwidacji jednostek produkcyjnych, objęcia nim kolejnych kopalń jak również wydłużenia realizacji programu pomocy do 2023 r. już po roku zgłoszono w Brukseli jego zmianę w postaci Programu Restrukturyzacja polskich przedsiębiorstw górniczych SA.46891 (2017/N). Po zmianach wartość planowanej w latach 2015–2023 pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych opiewała na 12 671 642,1 tys. zł, z czego 8 820 080,6 tys. zł dotyczyło jednostek postawionych w stan likwidacji po 1 stycznia 2007 r. Wartość planowanej pomocy na zamknięcie nie uległa zmianie, z uwagi na fakt, że została w całości udzielona do końca 2016 r. W dniu 8 lutego 2018 r. Komisja Europejska wydała decyzję o braku zastrzeżeń do wprowadzonych zmian wobec ich zgodności z art. 107 ust. 3 lit. e) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Kolejnej zmiany programu pomocy dla sektora węglowego dokonano w 2019 r. wprowadzając modyfikację w planie zamknięcia kopalń – rezygnację z likwidacji kopalni i zastąpienie jej inną, z uwagi na brak szans na jej rentowność. Ponieważ zmiana ta nie powodowała wzrostu całkowitych kosztów realizacji programu, Komisja zaakceptowała Zmianę planu zamknięcia w polskim górnictwie węgla kamiennego SA. 52832 (2019/N) decyzją z 19 lipca 2019 r.

Pod koniec 2021 r. Polska zgłosiła Komisji Europejskiej kolejny wniosek modyfikujący dotychczasowy plan zamknięcia w zakresie jednostek nim objętych i czasu realizacji do 2027 roku. W następnym roku na wniosek Komisji przedstawiono szereg dodatkowych informacji i wyjaśnień, jednak do końca 2022 r. nie udało się uzyskać decyzji w sprawie zgłoszonych zmian. Zapadła ona dopiero w maju 2023 r. Planowana wielkość pomocy na lata 2015–2027 w ramach zaktualizowanego programu wynosi około 17 mld zł.

W okresie 2011–2022 sektor górnictwa węgla kamiennego w Polsce otrzymał w ramach omówionych powyżej programów restrukturyzacyjnych 10 928 523,58 tys. zł pomocy, z czego 1 635 033,1 tys. zł wydatkowano w okresie 2011–2014, a pozostałą kwotę 9 293 490,5 tys. zł w latach 2015–2022.

W okresie 2011–2014 ponad połowa środków (53,3%) została przeznaczona na realizację działań polikwidacyjnych w kopalniach postawionych w stan likwidacji przed 1 stycznia 2007 r. Znaczny udział (31,5%) miały ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla. Na roszczenia pracownicze przeznaczono 10,5% udzielonej pomocy. Pozostałe środki wy-

datkowano na usuwanie szkód górniczych (1,8%). Pomoc w postaci zwolnień, umorzeń czy odroczeń spłaty zobowiązań stanowiła niewielki odsetek.

Również w latach 2015–2022 największy udział w wydatkach stanowiły te przeznaczone na fizyczną likwidację kopalń oraz działania wykonywane po ich likwidacji. Na ten cel wydatkowano 54,9% środków. Znaczny udział miały wydatki na restrukturyzację zatrudnienia i roszczenia pracownicze (19,4%), w tym koszty wypłaty jednorazowych odpraw pieniężnych i urlopów górniczych. Nieco mniej kosztowały ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (12,4%). Pomoc w postaci zwolnień ze składek, wpłat, opłat czy podatków oraz dotacja ze środków NFOŚiGW na działania związane z ochroną środowiska stanowiła 7,2%, a na naprawianie szkód górniczych wydatkowano 2,7%. Pomoc na zamknięcie w postaci dopłat do bieżących strat produkcyjnych jednostek stanowiła 3,5% budżetu.

Głównym beneficjentem pomocy w latach 2011–2022 była Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA, do której trafiały jednostki produkcyjne przeznaczone do likwidacji z Kompanii Węglowej SA, Katowickiej Grupy Kapitałowej SA, Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA, Węglokoks Kraj SA a później także Polskiej Grupy Górniczej SA.

Szczegółowy podział środków pomocy państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2011–2022 został przedstawiony w tabelach 2 i 3.

TABELA 2. Pomoc publiczna dla sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 2011–2014

TABLE 2. State aid to Polish hard coal mining 2011–2014

tys. zł

Pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych		1 635 033,09
w tym	likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	871 979,49
	restrukturyzacja zatrudnienia i roszczenia pracownicze	173 260,41
	naprawianie szkód górniczych	30 292,06
	umorzenia i odroczenia, rozłożenie na raty spłat	8 750,71
	ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wypłacane przez ZUS	517 645,03
	inne: spłaty pożyczek, dotacje z NFOŚ, zwolnienia ze składek i wpłat w tym na PERON, NFOŚ	33 105,39

TABELA 3. Pomoc publiczna dla sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 2015–2022

TABLE 3. State aid to Polish hard coal mining 2015–2022

tys. zł

Pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych		8 972 367,23
w tym	likwidacja kopalń i działania polikwidacyjne	5 100 932,65
	restrukturyzacja zatrudnienia i roszczenia pracownicze	1 805 127,18
	naprawianie szkód górniczych	250 247,05
	ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wypłacane przez ZUS	1 151 149,61
	inne: spłaty pożyczek, dotacje z NFOŚ, zwolnienia ze składek i wpłat w tym na PERON, NFOŚ	664 910,74
Pomoc na pokrycie bieżących strat produkcyjnych		321 123,26



## Podsumowanie

Realizowane przez Polskę po akcesji do struktur unijnych działania restrukturyzacyjne realizowane były przy wsparciu ze środków publicznych. Celem tych działań było osiągnięcie rentowności, dostosowanie zdolności produkcyjnych do zapotrzebowania na surowiec i systematyczne zmniejszanie zaległych zobowiązań całego sektora, jak również łagodzenie skutków dotychczasowej i planowanej restrukturyzacji. Realizowane w latach 2004–2022 działania doprowadziły do znacznej redukcji zdolności produkcyjnych. W omawianym okresie liczba czynnych kopalń uległa zmniejszeniu o blisko połowę, podobnie jak poziom wydobycia i zatrudnienia w sektorze. Władze stosowały w tym okresie przede wszystkim instrumenty służące łagodzeniu skutków ograniczania zdolności produkcyjnych natomiast inwestycje realizowały głównie w oparciu o środki własne. Jedynie niewielki odsetek pomocy przeznaczono na tzw. inwestycje początkowe, w ramach której dofinansowano 24 projekty o charakterze rozwojowo-modernizacyjnym, związane z pracami infrastrukturalnymi lub wyposażeniem koniecznym do eksploatacji złóż węgla w istniejących kopalniach. Pomoc w tym zakresie uzyskało 5 spółek węglowych. Polska nie skorzystała w tym okresie z możliwości udzielenia pomocy na tzw. bieżącą produkcję w odniesieniu do jednostek mających najlepsze perspektywy i będące częścią planu do zasobów węgla. Udzielono natomiast niewielkiej pomocy na dopłaty do bieżącej produkcji węgla dla dwóch jednostek przeznaczonych do likwidacji.

Największą dynamikę spadku zatrudnienia i liczby czynnych kopalń obserwowano w okresach, kiedy te procesy wspierano ze środków publicznych, a więc w latach 2004–2006 i po 2014 roku. Tylko w latach 2015–2022 z jednorazowych odpraw pieniężnych skorzystało 3986 osób, z urlopów górniczych 7480 osób, a z urlopów dla pracowników zakładów przerobczych 610 osób, co daje łącznie 12,1 tys. osób objętych świadczeniami osłonowymi. Działania restrukturyzacyjne, w tym likwidacja nierentownych jednostek produkcyjnych, umorzenia zobowiązań, redukcja zatrudnienia czy przekazywanie zbędnego majątku do spółki restrukturyzacyjnej w połączeniu z okresami dobrej koniunktury, pozwalały na bieżące spłacanie zobowiązań i utrzymywanie płynności. Jednak analiza osiągniętych przez sektor wyników finansowych wskazuje, że po okresach korzystnych warunków rynkowych, przychody ze sprzedaży spadały, a spółki miały coraz większe problemy z płatnością bieżących zobowiązań. Kolejne transze wsparcia chroniły branżę przed niekontrolowanym procesem likwidacji i zapobiegały niepokojom społecznym, nie doprowadziły jednak do uzyskania przez podmioty wydobywcze trwałej rentowności.

Zestawienie wybranych wskaźników techniczno-ekonomicznych górnictwa węgla kamiennego w Polsce w okresie 2002–2022 przedstawiono w tabeli 4.

Węgiel stanowi o bezpieczeństwie energetycznym Polski. Pomimo dynamicznego rozwoju odnawianych źródeł energii jest on surowcem energetycznym trudnym do zastąpienia. Według informacji Agencji Rynku Energii elektrownie i elektrociepłownie zawodowe oparte na węglu kamiennym odpowiadały za 46,2% produkcji energii w Polsce (69,1% łącznie z jednostkami węgla brunatnego), a całkowite zużycie węgla kamiennego kraju w 2022 r. wyniosło według wstępnych danych 64,5 mln ton. W 2022 r. Polska była największym i niemalże jedynym producentem węgla kamiennego w Unii Europejskiej. Jednocześnie kraje unijne zaimportowały w tym okresie 127 mln ton surowca dla zapewnienia dostaw dla swoich systemów.

TABELA 4. Wybrane wskaźniki górnictwa węgla kamiennego 2002–2022

TABLE 4. Selected indicators of hard coal mining 2002–2022

		2002	2006	2010	2014	2015	2017	2019	2020	2022
Liczba kopalń		41	32	30	29	29	21	20	21	20
Wydobycie	mln t	102,1	94,3	76,2	72,2	72,2	65,5	61,6	54,5	52,8
Średnie zatrudnienie	tys. zatrud.	139,8	118,9	113,3	106,4	91,8	79,4	78,6	76,4	71,1
Wydajność ogólna	t/rok/zatrud	730	793	671	706	761	825	784	712	743
Średnia cena zbytu	zł/t	142,55	183,62	291,75	178,74	258,61	310,87	349,66	313,27	696,53
Wynik finansowy netto	mln zł	-656,80	367,40	1 412,00	-2 203,87	-4 541,23	2 884,63	-2 839,70	-6 464,82	8 894,35

Źródło: opracowanie własne.

Agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. i jej reperkusje na międzynarodowym rynku paliw i energii dobitnie wskazują, jak istotne jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju w oparciu o surowce rodzime. Jednocześnie należy mieć na względzie ambitne cele klimatyczno-energetyczne Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniami do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do roku 2040 jednym z filarów polityki będzie suwerenność energetyczna. Jednostki węglowe będą sukcesywnie wycofywane, ale do 2030 r. będą gwarantem dostaw, a potem pełnić rolę uzupełniającą. Zawarte przez władze Polski ze Stroną Społeczną porozumienie tzw. Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego, która ma zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa energetycznego w Polsce, złagodzić skutki społeczne planowanej transformacji i zbudowany na jej podstawie Nowy System Wsparcia, nie mogą być zrealizowane bez wsparcia ze środków publicznych. Na ich zgodę wydać jednak musi Komisja Europejska, co w obowiązującym porządku prawnym będzie trudne do osiągnięcia.

## Literatura

Dane gromadzone przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Katowicach w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej.

Decyzja Rady z 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń 2010/787/UE (Dz.U. L 366 z 21.12.2010 r.).

Informacja statystyczna o energii elektrycznej nr 12 – grudzień 2022 ARE.

Rozporządzenie Rady (WE) 1407/2002 z 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla sektora węglowego (Dz.U. L 205 z 2.08.2002).

Sytuacja energetyczna w Polsce. Krajowy bilans energii nr 4 2022 ARE.

Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. marzec 2022 r. [Online] [www.gov.pl](http://www.gov.pl) [Dostęp: 15.12.2023].

## *Pomoc publiczna dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w świetle regulacji prawnych*

Słowa kluczowe: węgiel kamienny, pomoc publiczna, regulacje prawne, Unia Europejska

Streszczenie: W rozdziale przedstawiono historyczne uwarunkowania, które legły u podstaw dopuszczalności pomocy państwa dla sektora górnictwa węglowego w Europie, jak również regulacje prawne w tym zakresie aktualnie

obowiązujące. Omówiono zasady udzielania wsparcia ze środków publicznych oraz obszary, w których pomoc ta jest dozwolona. Ponadto dokonano przeglądu instrumentów i wielkości pomocy, z jakiej skorzystały przedsiębiorstwa sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w okresie 2004–2022, a także osiągniętych efektów. Wskazano również na zagrożenia wynikające ze zbliżającego się wygaśnięcia regulacji sektorowych dla polskiego górnictwa węglowego.

Obecnie obowiązująca *Decyzja Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń* pozwala na udzielanie pomocy publicznej sektorowi węglowemu jedynie do końca 2027 r. Począwszy od 2019 r. pomoc ta może być udzielana wyłącznie na pokrycie kosztów niezwiązanych z bieżącą produkcją węgla, czyli tzw. kosztów nadzwyczajnych, wynikających z zamykania nierentownych jednostek produkcyjnych. Nie ma zatem możliwości wspierania ze środków publicznych działań inwestycyjnych w sektorze, pozwalających na zapewnienie dostępu do zasobów węgla i wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego. Tymczasem Polska jest największym i niemal jedynym producentem węgla kamiennego w Unii Europejskiej, który swoje bezpieczeństwo energetyczne opiera na rodzimych źródłach wytwórczych i surowcach energetycznych. Jednak z uwagi na wysokie koszty produkcji i silną konkurencję węgla importowanego, nie jest w stanie w długim horyzoncie czasowym zapewnić trwałej rentowności sektora, bez pomocy państwa, zwłaszcza w obliczu wyraźnych wynikających z polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej. Niezbędne jest zatem utrzymanie możliwości wsparcia procesów mających na celu stopniową redukcję zdolności produkcji węgla w Polsce i realizację wcześniej podjętych zobowiązań.

## *State aid to the hard coal mining sector in Poland in the light of legal regulations*

Keywords: hard coal, state aid, legal regulations, European Union

Abstract: The chapter presents the historical conditions that governed the admissibility of state aid for the coal mining sector in Europe, as well as the legal regulations in this field currently in force. The rules for granting public support and the areas where it is allowed are discussed. In addition, a review was made of the instruments and the amount of aid received by companies in the hard coal mining sector in Poland in the period 2004–2022 as well as the results achieved. It also pointed out the risks arising from the impending expiry of sectoral regulations for the Polish coal mining industry.

The current Council Decision 2010/787/EU allows public aid to be granted to the coal sector only until the end of 2027. From 2019, such aid may only be granted to cover costs not related to current coal production, i. e. the so-called extraordinary costs resulting from the closure of unprofitable production units. It is therefore not possible for public funds to support investment in the sector to secure access to coal resources and strengthen energy security. Meanwhile, Poland is the largest and almost the only producer of hard coal in the European Union, which bases its energy security on indigenous production sources and energy raw materials. However, due to high production costs and strong competition from imported coal, it is unable to ensure the long-term viability of the sector without state aid, especially in view of the commitments stemming from the European Union's energy and climate policy. It is therefore necessary to maintain the possibility of supporting processes aimed at the gradual reduction of coal production capacity in Poland and the implementation of previously undertaken commitments.