

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

## Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-537-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

|   |     |
|---|-----|
| <b>Wstęp</b> .....  | 9   |
| <b>Marcin Będzieszak:</b> Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....  | 11  |
| <b>Kamil Borowski:</b> Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....  | 24  |
| <b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....   | 37  |
| <b>Jan Czempas:</b> Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja? .....  | 53  |
| <b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....   | 68  |
| <b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....  | 86  |
| <b>Beata Zofia Filipiak:</b> Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....  | 103 |
| <b>Sławomir Franek:</b> Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....  | 115 |
| <b>Dagmara Hajdys:</b> Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....                                    | 125 |
| <b>Sławomira Kańduła:</b> Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....  | 137 |
| <b>Hanna Kociemska:</b> Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....   | 158 |
| <b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....   | 170 |
| <b>Małgorzata Ofiarska:</b> Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....  | 190 |
| <b>Zbigniew Ofiarski:</b> Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....                              | 204 |
| <b>Jarosław Olejniczak:</b> Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego..... | 219 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Leszek Patrzalek:</b> Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego .....  | 238 |
| <b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....  | 245 |
| <b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce .....  | 265 |
| <b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce  | 283 |
| <b>Joanna Śmiechowicz:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny ..... | 296 |
| <b>Katarzyna Wójtowicz:</b> System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin .....   | 311 |
| <b>Marek Zdebel:</b> Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe .....  | 328 |

## Summaries

|   |     |
|---|-----|
| <b>Marcin Będzieszak:</b> Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing .....  | 11  |
| <b>Kamil Borowski:</b> Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź..... | 24  |
| <b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Fiscal rules factors in the management of local government debt .....  | 37  |
| <b>Jan Czempas:</b> Mining municipalities – development or stagnation? .....  | 53  |
| <b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion .....    | 68  |
| <b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems .....   | 86  |
| <b>Beata Zofia Filipiak:</b> Capital market instruments in the financing of local government units .....  | 103 |
| <b>Sławomir Franek:</b> Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....  | 115 |
| <b>Dagmara Hajdys:</b> Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....                  | 125 |
| <b>Sławomira Kańduła:</b> Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing .....  | 137 |
| <b>Hanna Kociemska:</b> Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice .....  | 158 |
| <b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dilemmas of civil society in Poland.....   | 170 |

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Malgorzata Ofiarska:</b> Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....  | 190 |
| <b>Zbigniew Ofiarski:</b> Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....   | 204 |
| <b>Jarosław Olejniczak:</b> Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship..... | 219 |
| <b>Leszek Patrzalek:</b> General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....  | 238 |
| <b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....   | 245 |
| <b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Measuring Polish cities expenditure efficiency.....   | 265 |
| <b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Debt problem of metropolitan cities in Poland.....  | 283 |
| <b>Joanna Śmiechowicz:</b> Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....   | 296 |
| <b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....   | 311 |
| <b>Marek Zdebel:</b> Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....  | 328 |

**Jan Czempas**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: jan.czempas@ue.katowice.pl

---

## GMINY GÓRNICZE – ROZWÓJ CZY STAGNACJA?

---

### MINING MUNICIPALITIES – DEVELOPMENT OR STAGNATION?

---

DOI: 10.15611/pn.2015.404.04

**Streszczenie:** Problemy polskiego górnictwa mają poważny wymiar ogólnoludzki, ekonomiczny i społeczny – konieczne staje się złagodzenie skutków zmian niezbędnych do uratowania tej branży. Konieczność zamknięcia kolejnych kilku kopalń z pewnością wpłynie na zmniejszenie wydobycia na Śląsku, co poprawi bilans popytu i podaży węgla w kraju, ale równocześnie pogorszy sytuację finansową wielu gmin. Niestabilna sytuacja prowadzi do uzależnienia gmin górniczych od pozycji jednej niesprawnej firmy. Gminami górniczymi są te jednostki samorządowe, w których część dochodów własnych stanowią kwoty uzyskane z podatku od kopalnianych nieruchomości lub z opłaty eksploatacyjnej. Celem badania była ocena skutków zmniejszających się wpływów z opłaty eksploatacyjnej w budżetach gmin górniczych województwa śląskiego. Pogarszająca się sytuacja niektórych jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowana jest bezpośrednią zależnością wysokości opłaty od wielkości wydobycia. Badanie oparto na danych pochodzących z corocznych sprawozdań z wykonania budżetów, udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

**Słowa kluczowe:** budżet gminy, opłata eksploatacyjna, górnictwo węgla kamiennego.

**Summary:** The problems of Polish mining has a serious human, economic and social dimension. It is necessary to resolve the results of changes which are indispensable to save this industry. The necessity to close some new mines will for sure influence the reduction of output in Silesia, which will improve the balance of demand and supply of coal in the country, but at the same time the financial situation of a lot of municipalities will deteriorate. The unstable situation leads to the dependence of mining municipalities on the situation of one inefficient company. Mining municipalities are those local authorities units in which part of their own revenues are amounts collected from the mining estates tax or from the mining fee. The aim of the research was the impact assessment of decreasing revenues from the mining fee in the budgets of mining municipalities of the Silesian Voivodeship. The worsening situation of some self-government's units is determined by the direct correlation of charge from the production volumes.

**Keywords:** municipality budget, mining fee, hard bituminous coal mining.

## 1. Wstęp

Problemy polskiego górnictwa mają wymiar ogólnoludzki, ekonomiczny i społeczny, dlatego konieczne jest złagodzenie skutków zmian, które należy wprowadzić, by uratować tę branżę. Zamknięcie kolejnych kilku kopalń z pewnością wpłynie na zmniejszenie wydobycia na Śląsku, co poprawi bilans popytu i podaży węgla w kraju, ale w konsekwencji pogorszy sytuację finansową wielu gmin. Niestabilna sytuacja np. w jednej z największych firm regionu, jaką jest Kompania Węglowa, zatrudniająca prawie 44 tys. osób w 14 kopalniach ulokowanych w tyłuż miastach, prowadzi do uzależnienia gmin górniczych od sytuacji jednej niesprawnej firmy. Gminami górniczymi są te jednostki samorządowe, w których część dochodów własnych stanowią kwoty uzyskane z podatku od kopalnianych nieruchomości lub z opłaty eksploatacyjnej.

Celem badania była ocena skutków spadających wpływów z opłaty eksploatacyjnej znaczenia w budżetach gmin górniczych województwa śląskiego. Pogarszająca się sytuacja niektórych jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowana jest bezpośrednią zależnością wysokości opłaty od wielkości wydobycia. Analiza bazuje na udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach danych pochodzących z corocznych sprawozdań z wykonania budżetów.

## 2. Gmina górnicza – przykład monokultury przemysłowej?

Gmina górnicza jest miejscem, w którym znaczna liczba mieszkańców znalazła zatrudnienie w przemyśle górniczym. Jeżeli jest zła koniunktura, zachodzi wysokie ryzyko pogorszenia sytuacji na lokalnym rynku pracy. Przybliżając kategorię gminy górniczej, należy wskazać, że jest to „gmina, na której terenie jest:

- wykonywana albo była wykonywana po dniu 14 stycznia 1999 r. działalność gospodarcza objęta koncesją na wydobywanie węgla kamiennego i na rzecz której przedsiębiorstwo górnicze jest obowiązane lub było obowiązane po tym dniu uiszczać opłatę eksploatacyjną, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze,
- zlokalizowany albo był zlokalizowany po dniu 14 stycznia 1999 r. zakład górniczy albo część tego zakładu” [Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa... , art. 2 §4].

Gmina górnicza miała również szczególne uprawnienia. W okresie 2008-2011 gminy górnicze zostały zwolnione z obowiązku uiszczania wpłat do budżetu państwa, które miały równoważyć subwencję ogólną dla gmin górniczych „od przypadającej jej części opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstwa górniczego” [Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa... , art. 22]. W Polsce gminy górnicze zlokalizowane są przede wszystkim w województwie śląskim, a omawiany status mają 73 gminy z obszaru czterech województw samorządowych, z czego aż 60 przypada na województwo śląskie (z pozostałych: 4 zlokalizowane są w województwie dolnośląskim,

3 – w lubelskim, 6 – w małopolskim) [Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2008 r. ...].

Gminy górnicze obejmują tereny zurbanizowane, na których znaczna część ludności znalazła zatrudnienie w uciążliwym dla środowiska przemyśle wydobywczym. Swoją rozwój zawdzięczają przede wszystkim zlokalizowanym na ich obszarze zasobom węgla. W okresie, gdy Górnośląski Okręg Przemysłowy stał się surowcowo-energetycznym zapleczem kraju, utrwalono monokulturowy charakter przemysłowy tych gmin. Na rynku pracy występowało wówczas zapotrzebowanie na siłę roboczą mającą niskie kwalifikacje. W latach dziewięćdziesiątych XX w., w okresie transformacji, gdy zredukowano zatrudnienie w przemyśle ciężkim, masowo rosło bezrobocie osób z takimi kwalifikacjami. W celu uniknięcia grupowych zwolnień wprowadzono wcześniejsze emerytury, ułatwienia w zaciąganiu kredytów na własną działalność gospodarczą, pięcioletnie urlopy górnicze oraz przemieszczania pracowników do innych przedsiębiorstw [Faliszek, Łęcki 2001, s. 22].

### **3. Górnictwo węgla kamiennego – podstawa polskiego systemu energetycznego**

Aktualnie występujący kryzys polskiej branży węglowej jest jednym z końcowych aktów transformacji polskiego przemysłu – z jego kształtu odziedziczonego po gospodarce komunistycznej do postaci przystającej do realiów ponowoczesnej gospodarki globalnej [Staniłko 2015; Warpechowska 2014]. Rozwiązanie trudnej sytuacji w górnictwie węgla kamiennego powinno być priorytetem rządu. Jest ona efektem spłotu wielu czynników: krótkowzroczności w zarządzaniu, niskiej wydajności, braku elastyczności kosztowej większości polskich spółek górniczych, patologii, które od lat są zmorą polskich kopalń, „klientelistycznej karuzeli polityków, menedżerów i związkowców”, blokowania reform przez rodzinne powiązania różnych grup interesu, braku dobrego nadzoru właścicielskiego ze strony rządu nad spółkami węglowymi oraz braku sprawnej kadry nimi zarządzającej. Eksperti wskazują ponadto na dysfunkcjonalność tak kluczowego podmiotu gospodarczego, jak górnictwo, zmarnowanie koniunktury, zaniechanie działań restrukturyzacyjnych, co jest efektem niezrozumienia potrzeby zmiany i – ostatecznie – błędnych decyzji strategicznych [Łój 2014]. To istotna kwestia nie tylko ze względu na 100 tys. osób nadal pracujących w 29 kopalniach tego sektora, ale też ze względu na to, iż większość naszej energetyki opiera się na spalaniu paliw stałych: węgla kamiennego i brunatnego.

Polskie górnictwo ma już za sobą głęboką restrukturyzację, która rozpoczęła się w latach dziewięćdziesiątych i trwała kilkanaście lat. Ogromnym wysiłkiem o około 70 mln t zmniejszono wówczas wydobywanie, a zatrudnienie – o ponad 225 tys. osób. Zlikwidowano w tym czasie około 40 nierentownych kopalń, czyli przeszło połowę zakładów górniczych funkcjonujących na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Teraz, ze względu na spadające ceny węgla, sytuacja spółek znów się znacznie pogorszyła. Powszechna jest opinia, że trudna sytuacja rynkowa wynika z zaniedbań



i zaniechań w reformowaniu górnictwa przez obecny i poprzedni rząd. Czynnikiem kryzysogennych jest wiele: z jednej strony spadek cen węgla – w 2014 r. jego średnia cena w Polsce wyniosła 278,74 zł/t, czyli o 5,5% mniej niż rok wcześniej, a z drugiej ze wzrostu atrakcyjności importu tego surowca ze Wschodu, korzystnego dla importerów zwłaszcza przy mocnym osłabieniu się rubla<sup>1</sup>. Nie bez znaczenia jest spadek cen surowców, głównie ropy i gazu, na rynkach światowych, co będzie wpływało na podobną tendencję także w przypadku węgla, oraz zbyt duże dziś moce wydobywcze kopalń węgla energetycznego. Ocenia się, że ich poziom w odniesieniu do aktualnych potrzeb energetyki i ciepłownictwa w zakresie tzw. miałów energetycznych jest nadmierny o ok. 10-12 mln t rocznie [Wieczerzak-Krusińska 2015b]. W 2014 r. na zwalach zalegało 8,2 mln t surowca, przy czym aż 7,8 mln t stanowił węgiel energetyczny.

Spółki górnicze stanęły przed koniecznością zwiększania konkurencyjności przez redukcję kosztów wydobycia, które generuje straty wynoszące np. w Kompanii Węglowej dziś ok. 40 zł na t. Jak wynika z danych resortu gospodarki, w 2014 r. średni koszt produkcji węgla wzrósł o kolejne 2%, sięgając 309,4 zł na t tego surowca. Koszty wydobycia węgla, które na Śląsku, ze względu na trudne warunki geologiczne i wysokie koszty pracownicze, są wyjątkowo duże, znacznie przewyższyły jego cenę. W efekcie strata na sprzedaży całego sektora przekroczyła, według opinii ekspertów, w minionym roku 2 mld zł, przy wydobyciu wynoszącym 72,5 mln t (rok wcześniej produkcja surowca była wyższa o 4 mln t), i to mimo zatrudnienia niższego o 6% niż przed rokiem, które na koniec grudnia wynosiło 100,7 tys. osób [Zych 2015]. Udział wynagrodzeń w kosztach produkcji jest jednak wciąż bardzo wysoki i sięga 49%<sup>2</sup>.

Sytuacja kryzysowa to także efekt mniejszego wydobycia, bo przy wysokich kosztach w polskich kopalniach spadek produkcji oznacza gwałtowne zmniejszenie rentowności zakładów. Kluczem do poprawy sytuacji jest więc albo lepsza organizacja pracy, zmierzająca do większej efektywności pracy górników oraz maszyn, wprowadzenie sześciodniowego tygodnia pracy w kilku kopalniach, zmiana układów zbiorowych pracy i uelastycznienie zatrudnienia w zależności od rynkowej koniunktury, nowe technologie, usprawnienie procesów produkcyjnych i ograniczenie eksploatacji nierentownych zasobów złóż z największymi zagrożeniami i z kończącymi się zasobami, radykalne cięcie kosztów, w tym pracowniczych, albo zwiększenie

---

<sup>1</sup> Średnia cena węgla energetycznego w portach Amsterdam, Rotterdam i Antwerpia wyniosła w IV kwartale 2014 r. zaledwie 73 USD, podczas gdy trzy lata wcześniej – 115 USD (por. [Oksińska 2015c]). Koniunktura w przemyśle wydobywczym jest bardzo zmienna. Od 1999 r. do dziś cena węgla zmieniała się od niemal 30 do 150 USD za t (por. [Sadowski 2015]).

<sup>2</sup> Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w lutym 2015 r. wyniosło 3981 zł (było o 3,2% wyższe niż przed rokiem) wobec 7873 zł w górnictwie węgla kamiennego i brunatnego (spadek o 10,2% względem poziomu z roku 2013 – będący efektem tego, że wiele kopalń jest w bardzo trudnej sytuacji finansowej, w związku z tym górnicy otrzymali tylko część czternastej pensji, a pozostałą kwotę mają uzyskać w ratach w innym czasie). Por. [Kowalski 2015].

szenie wydobycia i szukanie dla polskiego węgla nowych rynków zbytu [Oksińska 2015d]. Z danych Agencji Rozwoju Przemysłu wynika, że w całym 2014 r. polskie firmy wysłały za granicę 8,35 mln t węgla, podczas gdy w 2010 r. eksport wyniósł 10,6 mln t [Oksińska 2015c] – głównie do Niemiec i Czech; 90% węgla wywożonego z Polski trafia do UE<sup>3</sup>.

Przewiduje się jednak, że zapotrzebowanie na czarne paliwo w Polsce będzie spadać, m.in. ze względu na unijną restrykcyjną politykę klimatyczną, zmierzającą do zmniejszania udziału węgla w miksie energetycznym, przeprowadzone termomodernizacje budynków, poprawę efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii<sup>4</sup>. Udział elektrowni na węgiel kamienny w produkcji energii elektrycznej wynosi obecnie 52,4% (elektrownie na węgiel brunatny – 32,6%, elektrownie przemysłowe – 6,5%, elektrownie wiatrowe – 3,9%, elektrownie gazowe – 3,3%) [Wieczerzak-Krusińska 2015a]. Ratunkiem dla polskiego węgla może być wykorzystanie go w sposób bardziej przyjazny dla środowiska i przy zwiększeniu efektywności procesów jego spalania, przez np. podziemne jego zgazowanie [Kapiszewski 2015], sprzęgnięcie w łańcuchu dostaw dwóch wielkich segmentów: przedsiębiorstw wydobywczych i energetycznych [Oksińska 2015a; Słojewska 2015].

#### 4. Oplata eksploatacyjna – charakterystyka i zasady ustalania

Oplata eksploatacyjna przybiera formę opłaty za prawo eksploatacji i, podobnie jak skarbowa, charakteryzuje się tym, że jej stawki ustalane są odgórnie – ustawodawca nie pozostawił gminie możliwości ingerowania w ich wysokość [Kończkowski, Ratajczak 2010, s. 102]. Każdy podmiot mający koncesję na wydobycie kopaliny zobowiązany jest dokonać opłaty eksploatacyjnej, która obliczana jest jako iloczyn stawki opłaty oraz wielkości wydobycia (art. 134 ustawy)<sup>5</sup>. Stawki, o których mowa, są ostateczne i samorząd gminny nie może ingerować w ich wysokość. Mają one charakter kwotowy (dawniej procentowy) lub stanowią krotności stawek bazowych (dla działalności prowadzonej bez koncesji). Stawki opłaty eksploatacyjnej są zróżnicowane w zależności od:

- rodzaju pozyskiwanej kopaliny,
- charakteru prowadzonej działalności,
- charakteru eksploatacji złoża (eksploatacja kopaliny głównej i towarzyszącej),
- czasu, na jaki koncesja została wydana.

Kryteria te, bezpośrednio lub pośrednio, mają za zadanie uwzględnić stopień szkodliwego oddziaływania prowadzonej działalności na środowisko. Odrębne

<sup>3</sup> Już siódmy rok Polska jest importem netto węgla kamiennego, czyli sprowadza z zagranicy więcej, niż tam sprzedaje (por. [Majczyk, Mayer 2014]).

<sup>4</sup> Tylko w latach 2012-2013 popularyzowana i dotowana przez państwo biomasa wypchnęła z rynku 12 mln t węgla (por. [Herman 2014]). Według danych Agencji Rozwoju Energii aktualnie udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej wynosi ok. 10% (por. [Majczyk 2014]).

<sup>5</sup> Stawki dotyczące wydobycia poszczególnych kopalin zawarte są w załączniku do ustawy.

stawki dotyczą działalności prowadzonej bez koncesji lub z naruszeniem zasad koncesji [Krupa-Dąbrowska 2013].

Stawki opłat podlegają corocznej zmianie, stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy. Na przykład te obowiązujące w roku 2013 były następujące (od t): węgiel kamienny – 2,19 zł, skały dolomitowe – 6,11 zł, rudy cynkowo-olowiowe – 1,16 zł, rudy miedzi – 3,19 zł, piaski i żwirzy – 0,53 zł, piaskowce – 0,77 zł [Załącznik do ustawy – Prawo geologiczne...]. Interesujące nas stawki dla węgla kamiennego w 2014 r. wynosiły 2,25 zł, a obowiązujące w 2015 r. wynoszą 2,31 zł. Jeżeli działalność jest prowadzona na terenie więcej niż jednej gminy, opłaty stanowią ich dochód proporcjonalnie odpowiednio do wielkości powierzchni terenu objętego działalnością, ilości wydobytej kopaliny, ilości wprowadzonej do górotworu substancji albo odpadów.

Opłata eksploatacyjna uznawana bywa za tzw. daninę koncesyjną, która obejmuje daniny nakładane za korzystanie z zasobów środowiska naturalnego, i traktowana jest jako przypadek szczególny opłat za udzielenie praw. Nakładając daninę koncesyjną, państwo reguluje dostęp do deficytowych dóbr naturalnych, względnie ogranicza pewnego rodzaju działalność gospodarczą stwarzającą zagrożenie dla środowiska naturalnego.

Omawiane źródło zasilenia budżetu jest traktowane przez ustawodawcę jako dochód własny gminy, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesjonowaniem. Podejście takie uzasadnione jest faktem zwiększonego obciążenia środowiska naturalnego oraz infrastruktury publicznej, spowodowanego funkcjonowaniem na obszarze gminy podmiotów wydobywających kopaliny. Do opłaty eksploatacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej odnoszące się do zobowiązań podatkowych, z tym że określone w nich uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom. Wierzycielem jest odpowiednio gmina lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Traktowanie opłaty eksploatacyjnej na gruncie obowiązującego prawa jako typowego dochodu własnego gminy jest pewnego rodzaju nieścisłością terminologiczną. Do 1994 r. była ona (na mocy ustawy o finansowaniu gmin) w całości dochodem gmin. Od 1994 r., czyli od daty wejścia w życie przepisów Prawa geologicznego i górniczego, w miejsce dekretu z 6 maja 1953 r. Prawo górnicze dochód z opłaty jest dzielony między gminy a NFOŚiGW. Gminie, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesją, przysługuje 60% udziału we wpływach z opłaty eksploatacyjnej<sup>6</sup>. Tym samym opłata ta jest w takim samym stopniu dochodem własnym, jak

<sup>6</sup> Początkowo Sejm proponował w nowelizowanej ustawie, by wpływy z opłat eksploatacyjnych w 90% trafiały do gmin, a w 10% do NFOŚiGW. Miała to być rekompensata dla gmin za wyłączenie w ustawie możliwości dochodzenia przez nie podatku od nieruchomości za wyrobiska górnicze. Jednak taki zapis nie znalazł się w uchwalonym przez Sejm tekście ustawy i senatorowie przywrócili dotychczasowe proporcje. Resort ochrony środowiska jeszcze w 2014 r. podawał, że trwają prace nad nowymi stawkami i podziałem opłat – miałyby się zmienić liczba podmiotów, między które będzie dzielona

np. udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych. Opłata eksploatacyjna, jako dochód gmin, pobierana jest od podmiotów gospodarczych zajmujących się eksploatacją surowców, obok opłat za używanie środowiska i podatku od nieruchomości.

Zobowiązanie z tytułu opłaty eksploatacyjnej powstaje bez udziału organu podatkowego, w drodze wystąpienia okoliczności faktycznych, z zaistnieniem których przepisy prawa łączą powstanie zobowiązania. Przedsiębiorca jest zobowiązany samodzielnie obliczyć należną kwotę i bez wezwania dokonać wpłaty.

Do końca stycznia każdego roku przedsiębiorcy są również zobowiązani do przedłożenia organowi koncesyjnemu, NFOŚiGW i odpowiednim gminom informacji o ilości i rodzaju wydobytego surowca, przyjętej stawce opłat i przypadających poszczególnym wierzycielom kwotach opłat uiszczonych na ich rzecz, a także kopii dowodów wpłat. Informacja powinna również zawierać dane identyfikujące przedsiębiorcę, nazwę eksploatowanego złoża i numer koncesji, na podstawie której prowadzona jest eksploatacja.

## 5. Opis przeprowadzonego badania

Zasadniczym celem badania była ocena gwałtownie spadających wpływów do budżetów kwot pochodzących ze zobowiązań podmiotów górniczych z tytułu pozyskiwania węgla kamiennego. Zakres czasowy przeprowadzonej analizy obejmuje lata 2006-2014. Badania ograniczono jedynie do tych 30 miejscowości województwa śląskiego (spośród wspomnianych sześćdziesięciu), w których średni udział procentowy wpływów z omawianej daniny w przyjętym okresie przekroczył 0,80% średniego poziomu zrealizowanego w tych latach budżetu. Zawężenie analizy wyłącznie do gmin górniczych korzystających z opłaty eksploatacyjnej ma swoje uzasadnienie w trudnościach zebrania pełnych informacji o skali wpływów do budżetu z innych źródeł, a wynikających z faktu zlokalizowania na terenie gminy zakładu górniczego lub jego części (np. podatek od nieruchomości, opłata skarbową)<sup>7</sup>.

Badania bazują na udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach danych pochodzących z corocznych sprawozdań z wykonania budżetów. Uwagę skupiono na corocznych wielkościach: łącznych wpływów do budżetów gmin z tytułu opłaty eksploatacyjnej poniesionej przez przedsiębiorstwa górnicze (paragraf 051), przeliczonych na głowę mieszkańca, oraz procentowych udziałach tytułowej opłaty w ich łącznych dochodach. Uznano, że udział kwot opłaty eks-

---

opłata eksploatacyjna. Projekt ustawy, która – jak wtedy planowano, miała wejść w życie najwcześniej w 2015 r., przewidywał, że 60% trafi do gmin, po 15% do powiatów i województw, a 10% do NFOŚiGW [Komunikat PAP...]. Aktualnie kwestia ta nie jest omawiana.

<sup>7</sup> Aktualnie prowadzone badania są kontynuacją wcześniejszych analiz wykonanych przez autora: [Czempas 2000a; 2000b; 2014].

ploatacyjnej w dochodach ogółem lepiej obrazuje jej znaczenie dla budżetu niż uwzględnienie, jako odniesienia, dochodów własnych.

Do oceny zmienności znaczenia opłaty eksploatacyjnej w budżetach gmin górniczych województwa śląskiego wykorzystano takie podstawowe narzędzia opisu statystycznego, jak średnia arytmetyczna, iloraz wielkości skrajnych, odchylenie standardowe i współczynnik zmienności, przeciętny wskaźnik dynamiki, czyli średnia geometryczna z kolejnych indeksów o zmiennej podstawie, parametry linii trendu. Do zapewnienia wielkościom opłaty eksploatacyjnej porównywalności w czasie zastosowano procedurę aktualizacji, czyli wyrażenia danych z lat 2006-2013w cenach stałych z roku 2014<sup>8</sup>.

Średnie arytmetyczne, podobnie jak mierniki zróżnicowania, obliczano w przekroju dziewięciu okresów oraz w przekroju trzydziestu gmin. Odchylenie standardowe informuje, o ile przeciętnie wielkości badanej zmiennej odchylają się *in plus* oraz *in minus* od obliczonej średniej, a współczynnik zmienności podaje, jaki procent tej średniej stanowi odchylenie standardowe. Linie trendu wyznaczono dla wszystkich 30 gmin. Mimo że oszacowano obydwie parametry strukturalne tej funkcji, ograniczono się tylko do interpretacyjnego wykorzystania informacji dostarczanej przez parametr kierunkowy, który – pełniąc funkcję mnożnika bezpośredniego, podaje oceny przeciętnej zmiany badanego zjawiska z okresu na okres w całym dziesięcioleciu. Współczynnik determinacji pozwala opisać, jaki procent zmienności badanej zmiennej został objaśniony linią trendu. Dodać należy, że im jest on wyższy (bliższy 1), tym bardziej powiązania między zmiennymi uznaje się za znamienne; gdy jest inaczej, to traktuje się je jako przypadkowe. Parametr  $a_1$  zatem informuje o średniorocznych zmianach poziomu wpływów do budżetu z tytułu opłaty eksploatacyjnej, licząc w cenach stałych z 2014 r.

## 6. Wnioski z przeprowadzonego badania

Kryzys nadprodukcji dotyka przede wszystkim gminy „leżące na węglu”, czyli te, które przez wiele lat korzystały z renty lokalizacyjnej – ich kondycja finansowa uzależniona jest od wielkości wydobycia i ceny węgla. Ubytek dochodów z każdym rokiem staje się coraz bardziej wyraźny. Sytuacja ta zdeterminowana jest nie tylko ścisłą zależnością wysokości opłaty od wielkości wydobycia, lecz również koniecznością zwracania, po werdykcie Trybunału Konstytucyjnego, nienależnie pobranego podatku od wyrobisk górniczych. Ich kondycja finansowa zależna jest bezpośrednio od pomyślności przedsiębiorstw górniczych.

W kolejnych latach w badanym segmencie 30 gmin górniczych systematycznie wzrastał poziom dochodów ogółem – z roku na rok średnio o 242 mln zł, licząc w cenach bieżących. Przy spadającej z każdym rokiem liczbie ludności w badanych

---

<sup>8</sup> Algorytm postępowania autor przedstawił w pracy: [Czempas 2013, s. 82].

miejsowościach można przyjąć, że systematycznie wzrastały również dochody *per capita*.

1. Na początku analizowanego okresu, czyli w 2006 r., wpływy do budżetów tych gmin z tytułu omawianej opłaty wyniosły prawie 183 mln zł (w cenach z 2014 r.) i były dwa i pół razy wyższe od wielkości z 2014 r. W całym badanym dziewięcioleciu gminy pozyskały do swoich budżetów ponad 900 mln zł (w cenach stałych), z czego prawie 1/3 przypadła na 3 gminy: 110 mln zł otrzymała Ruda Śląska, prawie 101 mln zł – Katowice i prawie 80 mln zł – Gierałtowice.

2. Największa kwota do budżetu Rudy Śląskiej wpłynęła w 2006 r. – ponad 28 mln zł, by w ostatnim roku osiągnąć poziom zaledwie 6,4 mln zł. Wpłaty do kasy Katowic zmniejszyły się w tym samym okresie z 18,4 mln zł do kwoty o połowę mniejszej, czyli do prawie 9,8 mln zł, a w Gierałtowicach – z 15,1 mln zł do prawie 5,3 mln zł. Kwotami powyżej 30 mln zł zasiły swoje budżety w latach 2006-2014: Marklowice, Chełm Śląski, Mysłowice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Rybnik, Bieruń, Mikołów, Pawłowice i Bytom.

3. Opłata eksploatacyjna zasilala budżety 12 gmin, w których nie była zlokalizowana żadna kopalnia; pod tymi miejscowościami prowadzono jednakże eksploatację węgla kamiennego. Te spadające z każdym rokiem wielkości wpływów z tytułu omawianej opłaty dla jednych gmin są oznaką zmniejszającego się wydobycia wynikającego z coraz mniejszego zapotrzebowania na węgiel kamienny, a w innych świadczą o wyczerpywaniu się złóż pod określoną miejscowością i o konieczności przesuwania się pól eksploatacyjnych w kierunku sąsiednich miejscowości.

4. Tylko w czterech spośród wszystkich 30 gmin łączne wpływy z opłaty w 2014 r. były realnie wyższe niż w roku 2006 (Ornontowice, Pilchowice, Suszec, Imielin).

5. Gminą, w której na głowę mieszkańca przypadała największa kwota, były Marklowice – średnio w każdym roku 1100 zł (licząc w cenach z 2014 r.). Jak wynika z oszacowania linii trendu, wpływy zmniejszały się w tej miejscowości z każdym rokiem średnio o 153 zł – w roku 2006 na głowę przypadało niewiele ponad 2 tys. zł, a w ostatnim roku badanego okresu – już tylko 848,3 zł, czyli dwuipółkrotnie mniej. W Chełmie Śląskim w pierwszym z badanych lat zasilenie budżetu z tytułu opłaty eksploatacyjnej było rzędu 1450 zł, a osiem lat później wynosiło 821,8 zł – średnioroczny spadek wynosił 87 zł. W Gierałtowicach w roku 2006 na jednego mieszkańca przypadało 1415 zł, a w 2014 r. już trzy razy mniej, czyli 460 zł, przy corocznym średnim spadku rzędu 140 zł. Tylko w dziesięciu gminach średnioroczne wpływy do budżetu *per capita* były wyższe od 100 zł.

6. Wielkość wpływów do budżetu z tytułu należnej opłaty eksploatacyjnej, przypadająca na głowę mieszkańca dużych, niegdyś typowo górniczych miast, takich jak: Katowice, Bytom, Jaworzno, Chorzów, Rybnik, Mysłowice, Jastrzębie-Zdrój, Piekary Śląskie czy Ruda Śląska, jest rzędu zaledwie kilkudziesięciu złotych. Istniejący stan jest dowodem na naturalne przeniesienie się centrów wydobywczych w kierunku południowym i południowo-zachodnim względem Katowic, do niewiel-

kich miejscowości, zamieszkiwanych zaledwie przez od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców.

7. O ile jeszcze w roku 2006 w badanych gminach górniczych dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej stanowiły średnio 3,76% łącznych dochodów, o tyle w roku 2014 – już zaledwie 1,22%, a dwa lata wcześniej – nawet zaledwie 1,02%. Analizując wielkości przeliczone na głowę, widzimy, że w 2006 r. średni poziom wpływu z opłaty był równy 500 zł, a w 2014 r. było to już niemal dwukrotnie mniej – 268 zł.

8. Tylko w trzech niewielkich gminach wiejskich udział wielkości pochodzących z omawianej opłaty w łącznych dochodach był wyższy od 19% – w Markłowicach, Chełmie Śląskim i Gierałtowicach. Spadek znaczenia opłaty eksploatacyjnej w budżetach tych trzech gmin był nadzwyczaj gwałtowny: w Markłowicach z ponad 40-procentowego udziału w roku 2006 do niewiele ponad 19-procentowego osiem lat później (spadek średnio z roku na rok o 2,36 pkt proc.), w Chełmie Śląskim z prawie 31 do 19% (średnio o 1,58 pkt proc.), a w Gierałtowicach z 34 do zaledwie 12% (o prawie 3 pkt proc.). Mimo odnotowanych spadków środki pochodzące z omawianej daniny ciągle jeszcze odgrywają w budżetach tych trzech gmin wiejskich ważną rolę, co sprawia, że każde opóźnienie lub rosnące zaległości płatnicze kopalń z omawianego tytułu utrudniają realizację zadań własnych. W miejscowościach z wyjątkiem Mszany, Świerklan, Bierunia, Suszca, Pawłowic, Lędzin kwoty mające bezpośredni związek z eksploatacją węgla pod powierzchnią gminy, a zasilające budżety samorządów nie odgrywają praktycznie większej roli.

9. Analizując pozycje zajmowane przez poszczególne gminy uporządkowane ze względu na wysokość wpływów z opłaty eksploatacyjnej *per capita* lub ich udział w corocznych budżetach, zauważamy stopniowe ich przemieszczanie się na listach rankingowych sporządzanych dla sąsiednich lat. Współczynniki korelacji rang Spearmana, obliczane dla takich par okresów, są dla obydwu przyjętych kryteriów podziału rzędu 0,8-0,9, co świadczy o dużym podobieństwie zajmowanych pozycji. Natomiast dla skrajnych lat badanego dziesięciolecia współczynnik korelacji wynosi już tylko ok. 0,35-0,38, co świadczy o niewielkiej zgodności kolejności gmin z lat 2006 i 2014.

10. Silne coroczne spadki łącznych kwot wpływających do budżetu z tytułu opłaty eksploatacyjnej, wielkości przeliczonych na głowę mieszkańca oraz udziałów omawianego zobowiązania w łącznych dochodach znajdują odzwierciedlenie w miernikach zróżnicowania, jakimi są współczynniki zmienności oraz ilorazy wielkości skrajnych. Większość obliczonych współczynników świadczy o dużym i bardzo dużym zróżnicowaniu analizowanych zmiennych w kolejnych okresach ze względu na poziomy przyjętych w badaniu kryteriów oceny zmiany znaczenia opłaty dla budżetów gmin.

11. Wyraźne trendy spadkowe zmiennych obrazujących znaczenie opłaty eksploatacyjnej obserwuje się przede wszystkim w starych gminach górniczych i przemysłowych. Trudna sytuacja finansowa, w jakiej od kilkunastu już lat znalazły się niektóre miejscowości, a zwłaszcza wspomniane duże miasta, ma swoje przyczyny

w nowym spojrzeniu na rolę górnictwa węgla kamiennego i – ogólniej – tradycyjnego przemysłu ciężkiego. Są to gminy o wyraźnym monotypie gospodarczym w postaci przemijającej dominacji przemysłu ciężkiego. Miasta te stają się jednostkami o zanikających funkcjach, stanowiących dotychczas podstawę ich rozwoju, o coraz słabszym potencjale ekonomicznym. Ich rozwój gospodarczy jest powiązany w znacznej części z procesami, których uruchomienie często nie jest zależne od władz lokalnych.

12. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło na zmianę uwarunkowań prawnych i finansowych, w jakich funkcjonują samorządy oraz podmioty gospodarcze. W tej nowej sytuacji dochody własne, w tym opłata eksploatacyjna, stały się dla wielu gmin tylko jednym z możliwych źródeł zasilających budżet, ale już niekoniecznie najważniejszym.

Podsumowując tę część, można stwierdzić, że opłata eksploatacyjna gwałtownie traci znaczenie dla budżetów wielu społeczności lokalnych, przestaje też pełnić ważną funkcję regulacyjną lub stymulacyjną w tzw. gminach górniczych. „Przestrzenny ład kopalniany”, istniejący przez dziesiątki lat, mógł być dowodem na opisane przez F. Braudela długie trwanie, które jest immanentną cechą wielu układów regionalnych, co zarazem doprowadziło do petryfikacji społecznych i gospodarczych struktur terytorialnych [Gorzela 2003]. Zastanawiać jednak mogą przyczyny podtrzymywania tego szczególnego statusu, jakim jest gmina górnicza przez takie samorządy, w których znaczenie dochodów z węgla jest zupełnie śladowe. Wydaje się, że jest on utrzymywany bardziej z tytułu wcześniejszego formalnego nadania, bo bazującego na górniczej przeszłości, aniżeli wynikałoby to z aktualnego i rzeczywistego wpływu górnictwa na potencjał finansowy gminy.

Dochody z kopalń to po części renta geograficzna, a po części – rekompensata za, nieodłącznie towarzyszące każdej eksploatacji złóż, niewyobrażalne poza Śląskiem szkody górnicze, podwyższone koszty uzbrojenia terenu, niedogodności transportowe, skażenie i degradacja środowiska naturalnego itp. To także rekompensata za ogromne koszty utraconych korzyści. Pieniądze płynące z kopalń, jako dochody własne, były jednak o tyle cenniejsze, że – jak mówią samorządowcy – nie były „znaczone”, co oznacza, że można było nimi swobodnie dysponować.

Jest charakterystyczne, że najczęściej ten strumień dochodów kierowano na inwestycje. Gminami, które w województwie katowickim na inwestycje przeznaczały największą część budżetu, są właśnie gminy górnicze. Tylko w nich powstawały znaczące nadwyżki środków ponad bieżące potrzeby, które można było przeznaczyć na rozwój lub zmniejszenie dystansu wobec standardów infrastrukturalnych powszechnych w gminach wielkomiejskich.

Przeprowadzana restrukturyzacja górnictwa oraz werdykt Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący podatku od wyrobiska górniczego radykalnie zmieniają geograficznie generowanych dochodów – wolne środki, które gminy górnicze mogły przeznaczyć na finansowanie inwestycji, ulegają intensywnemu zredukowaniu. Kryzys nadprodukcji, jaki trapi górnictwo węgla kamiennego, znajduje swoje



odbicie w przesuwaniu się tych gmin w wielu rankingach na coraz niższe pozycje, co łatwo dostrzec w zestawieniach przygotowywanych od lat przez P. Swianiewicza dla „Wspólnoty” [Swianiewicz 2014]. Ich sytuacja dochodowa, wywołana tym, że znaczna część dochodów pochodziła z jednego – „monokulturowego” – źródła staje się niepokojąca. Bieżące utrzymanie wielu już zrealizowanych inwestycji kubaturowych, najczęściej o wysokim standardzie, wymaga dużych środków dla sprawnego funkcjonowania, a na zakończenie rozpoczętych inwestycji nie starcza środków. Niestety, strategię rozwoju przyjmowane przez rady i zarządy tych małych gmin rzadko uwzględniały czarny scenariusz, czyli sytuację, że może zabraknąć – jeszcze do niedawna pewnych i względnie wysokich – dochodów z górnictwa. Widać to jasno w projektach budżetów skonfrontowanych z wykonawczymi realiami – życzeniowość, przysłowiowe zaklinanie rzeczywistości, brak wyobraźni i nadmierny optymizm nie należą do rzadkości. Przez długi czas w niejednej gminie górniczej cała strategia rozwoju i kreowania dochodów ograniczała się jedynie do takich działań, które miały zapewnić odzyskanie od kopalń 100% należności.

Odnalezienie się w nowej rzeczywistości, gdy o fundusze na sprawne funkcjonowanie gminy w przyszłości trzeba zacząć zabiegać tak samo, jak to robią gminy, które nie miały szczęścia „leżeć na węglu” i korzystać z renty dobrego położenia geograficznego, staje się zadaniem ponad siły dla niejednego, często słabego kadrowo, zarządu gminy. Zwłaszcza w sytuacji, gdy naprzeciwko siebie stają dobrze opłacani profesjonaliści z branży górniczej, a z drugiej samorządowcy.

## **7. Perspektywy polskiego górnictwa jako strategicznej branży polskiej gospodarki**

Tylko konsekwentna transformacja modelu działania polskich producentów węgla, połączona z prywatyzacją i częściową integracją z branżą energetyczną, daje szansę na nowoczesne i konkurencyjne polskie górnictwo, a w efekcie – na bezpieczeństwo energetyczne i niższe ceny energii oraz wyższy długoterminowy potencjał rozwoju polskiej gospodarki [Borys 2015]. Niezbędne jest stworzenie trwałego, zdrowego rozwiązania gospodarczego na lata wpisującego się w bezpieczeństwo energetyczne kraju. Polska ma duży potencjał w górnictwie i opierającej się na węglu energetyce. Brak jedynie spójnej polityki rozwoju górnictwa jako przemysłu strategicznego dla bezpieczeństwa energetycznego. Rodzime zasoby węgla są i w najbliższych latach pozostaną gwarantem bezpieczeństwa energetycznego kraju. Energetyka nie ma realnej alternatywy wobec węgla. Istotą problemu nie jest więc kurczenie się lub likwidacja polskiego górnictwa, lecz uczynienie go konkurencyjnym wobec importu.

Sytuacja na globalnym rynku węgla zmieniła się diametralnie i polskie górnictwo z zaledwie jednoprocentowym udziałem w światowej produkcji węgla i zaledwie 0,7-procentowym PKB musi się do tej nowej rzeczywistości dostosować; musi obserwować, co robią globalni gracze. Spółki górnicze muszą się też pogodzić z tym, że oddzielenie aktywów perspektywicznych od tych, które są stale nierentowne, jest

jedyną realną szansą uratowania polskiego górnictwa. Trzeba się jednak zastanowić nad rozwijaniem innych gałęzi przemysłu w regionach, w których kopalnie będą wygaszane.

Aktualnie występujący kryzys zapoczątkuje prawdopodobnie stopniowy upadek górnictwa węglowego albo przeciwnie – jego odrodzenie. Polskie kopalnie i spółki węglowe mogą doczekać lepszej koniunktury na węgiel i przynosić zyski, pod warunkiem że będą wydobywać taniej. Znalazło się ono bowiem już na trwałe „między młotem cen a kowadłem kosztów” [Łyś 2014]. Problem jednak w tym, że – jak pisze W.M. Orłowski, w górnictwie od 25 lat toczy się pewna gra. „Kiedy światowe ceny są wysokie, węgiel przynosi zyski, które powinny być inwestowane w unowocześnienie i zwiększenie efektywności kopalni. Ale wtedy górnicze związki zawodowe pilnują, by niemal każdą złotówkę zysku rozdrapać, przeznaczając ją na wzrost płac, a uradowane czasowym spokojem zarządy robią niemal nic, by temu przeciwdziałać. A kiedy ceny węgla spadają, kopalnie wpadają w straty, zarządy oskarżają o to wygórowane górnicze płace, a związki zawodowe pakują petardy i jadą do Warszawy, by wydusić od rządu kolejne wsparcie. To jest gra przeciw zdrowemu rozsądkowi i podstawom ekonomii. A przy takiej grze nawet z czarnego złota da się zrobić czarną dziurę” [Orłowski 2014]. Prawdziwym bogactwem Śląska nie jest już węgiel, lecz górnicy wraz z wykształconą przez stulecia kulturą pracy i niepowtarzalną tkanką społeczną tego regionu.

Dla małych gmin kryzys w górnictwie, o ile wcześniej błędnie inwestowały nadwyżki dochodów, jest jak powolny wyrok śmierci – zwiastun przyszłego zastoju. Dotychczasowy dynamiczny „ro-zwój” zastąpi „zwój”. Zastój tym trudniejszy do zaakceptowania, że mieszkańcy, rady i zarządy gmin przyzwyczaili się do względnie wysokich dochodów. Były to najczęściej dochody, o które, jeszcze do niedawna, nie trzeba było zabiegać – na gminne konta środki służywały regularnie i automatycznie. Te pieniądze należały się gminom górniczym z mocy prawa. Były tak samo pewne, jak wyliczana według algorytmu subwencja oświatowa lub dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone.

Strategie rozwoju województwa śląskiego powinny uwzględniać tę niekorzystną sytuację finansową starych miast górnośląskich oraz tych miast, które charakteryzuje monokultura przemysłowa. Od władz samorządowych i przedstawicieli administracji centralnej należy oczekiwać większej dbałości o zrównoważony rozwój całego województwa, a nie jedynie wspierania już istniejących gmin – biegunów wzrostu. Aktywizacja tych gmin, a zwłaszcza zagospodarowanie obszarów pokopalnianych, wymaga nowych przedsięwzięć rozwojowych, nowych strategii i programów inwestycyjnych. Niezbędne jest zbudowanie nowoczesnej infrastruktury technicznej potrzebnej do powstania nowych zakładów przemysłowych, centrów handlowo-usługowych i innych inicjatyw gospodarczych oraz rewitalizacja gospodarcza i społeczna zdegradowanych dzielnic poprzemysłowych. Jednym z preferowanych kierunków tego kosztownego procesu powinno się stać przekształcanie terenów poprzemysłowych i przydzielanie im nowych funkcji gospodarczych.

## Literatura

- Borys P., 2015, *Węglowy czarny labędz*, „Rzeczpospolita”, 28 stycznia.
- Czempas J., 2000a, *Nowelizacja ustawy Prawo geologiczne i jej skutki finansowe dla gmin*, [w:] *Ekonomika inwestowania – aspekty finansowe i ekologiczne*, red. H. Henzel, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Czempas J. 2000b, *Zaległości kopalń wobec gmin górniczych w latach 1997-1999 z tytułu opłaty eksploatacyjnej*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, t. II, *Finanse i budżety samorządów*, Opole.
- Czempas J., 2013, *Skłonność do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Czempas J., 2014, *Zmiany znaczenia opłaty eksploatacyjnej dla budżetów gmin górniczych województwa śląskiego*, „Finanse Komunalne”, nr 3.
- Ekonomika inwestowania – aspekty finansowe i ekologiczne*, 2000, red. H. Henzel, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Faliszek K., Łęcki K., Wódcz K., 2001, *Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian*, Wydawnictwo „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice.
- Gorzela G., 2003, *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Herman M., 2014, *Warto walczyć o górnictwo*, „Rzeczpospolita”, 17 listopada.
- Kapiszewski J., 2015, *Dobrać się do trudnego węgla*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24-26 kwietnia.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., 2010, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Komunikat PAP z dnia 10.6.2011, [http://www.wnp.pl/drukuj/142497\\_1.html](http://www.wnp.pl/drukuj/142497_1.html), 21.1.2014.
- Kowalski J.K., 2015, *Umiarkowane podwyżki pensji. Górnik nadal zarabia najlepiej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25 marca.
- Krupa-Dąbrowska R., 2013, *Oplata zależy od ilości kruszywa*, „Rzeczpospolita” 27 grudnia.
- Łój R., 2014, *Brakuje strategii dla węgla*, „Rzeczpospolita”, 7 maja.
- Łyś G., 2014, *Między młotem cen a kowadłem kosztów*, „Rzeczpospolita”, 4 grudnia.
- Majczyk K., 2014, *Ekoofensywa przeciw kopalniom i atomowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 czerwca.
- Majczyk K., Mayer B., 2014, *Górnictwo boi się węgla z importu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19 maja.
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu gmin górniczych, Monitor Polski 2008, nr 10, poz. 115.
- Oksińska B., 2015a, *Polska węglowym outsiderem*, „Rzeczpospolita”, 18 marca.
- Oksińska B., 2015b, *Polski węgiel przegrywa z rosyjskim*, „Rzeczpospolita”, 12 marca.
- Oksińska B., 2015c, *W Kompanii Węglowej znowu się klóć*, „Rzeczpospolita”, 9 marca.
- Oksińska B., 2015d, *Za drogie wydobywanie w polskich kopalniach*, „Rzeczpospolita”, 8 kwietnia.
- Orłowski W.M., 2014, *Węglowa gra*, „Rzeczpospolita”, 9 maja.
- Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, 2000, red. S. Dolata, t. II, *Finanse i budżety samorządów*, Opole.
- Sadowski A., 2015, *Spółki węglowe tracą przez socjal*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5-6 stycznia.
- Słojewska A., 2015, *Odwlekana śmierć polskiego węgla*, „Rzeczpospolita”, 23 marca.
- Staniłko J.F., 2015, *Ratunkiem prywatyzacja*, „W Sieci”, 19-25 stycznia.
- Swianiewicz P., 2014, *Inwestycje w infrastrukturę*, „Wspólnota”, nr 20.
- Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015, Dz. U. z dnia 7 września 2007 r. nr 192, poz. 1378 i 1379, z póź. zm., art. 2 §4.
- Warpechowska B., 2014, *Nie można zaklinać rzeczywistości*, „Puls Biznesu”, 4 grudnia.

- Wieczerek-Krusińska A., 2015a, *Energetyka renegotjuje umowy na węgiel*, „Rzeczpospolita”, 5-6 stycznia.
- Wieczerek-Krusińska A., 2015b, *Nadzór nad kopalniami w ręce przedsiębiorców*, „Rzeczpospolita”, 14 kwietnia.
- Załącznik do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 nr 163, poz. 981).
- Zmiany znaczenia opłaty eksploatacyjnej dla budżetów gmin górniczych województwa śląskiego*, 2014, „Finanse Komunalne”, nr 3.
- Zych A., 2015, *Strata przekroczyła miliard*, „Trybuna Górnicza”, 26 lutego.