

BEOS-1309/25

Warszawa, 4 sierpnia 2025 r.

Do druku nr 1528

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego Spółce Akcyjnej (druk sejmowy nr 1528)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Problemem, który ma rozwiązać projekt, są wyzwania związane z procesem wygaszania działalności wydobywczej węgla brunatnego oraz energetyki konwencjonalnej w regionie łódzkim, w szczególności w rejonie bełchatowskim. Wnioskodawcy zwracają uwagę przede wszystkim na znaczący spadek wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz na ograniczone perspektywy zatrudnienia, co skutkuje ryzykiem depopulacji i postępującej pauperyzacji. Jednocześnie Wnioskodawcy wskazują na brak wystarczających instrumentów pozwalających na wykorzystanie istniejącego potencjału i zasobów w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionu. Podkreślają też, że region bełchatowski otrzymał dotychczas najmniej środków na transformację energetyczną w przeliczeniu na pracownika.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projektowana ustawa zmierza do określenia celu działania Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego Spółki Akcyjnej z siedzibą w Bełchatowie (dalej jako „Fundusz”), instrumentów mających służyć realizacji celu oraz organizacji Funduszu.

Zgodnie z projektem Fundusz ma być spółką realizującą misję publiczną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹ (art. 2 ust. 1 projektu). Celem Funduszu ma być wspieranie procesu transformacji regionu bełchatowskiego oraz podmiotów, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom wygaszania działalności gospodarczej, w tym działalności wydobywczej węgla brunatnego i energetyki konwencjonalnej (art. 2 ust. 2 projektu). Cel ten ma być realizowany przez Fundusz w szczególności poprzez (1) obejmowanie lub nabywanie udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych, obligacji lub wierzytelności oraz przystępowanie do spółek osobowych oraz (2) udzielanie przedsiębiorcom, osobom fizycznym, jednostkom samorządu terytorialnego lub organizacjom pozarządowym pożyczek, gwarancji i poręczeń, jak również wsparcia w innej formie (art. 7 ust. 1 projektu).

Fundusz ma być podmiotem udzielającym pomocy publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej² (art. 7 ust. 5 projektu). Fundusz ma udzielać wsparcia finansowego uczestnikom rynku, w tym mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom, spełniającym warunki określone w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³. Ma to być wsparcie finansowe stanowiące pomoc państwa spełniającą przesłanki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 8 projektu).

Minister właściwy do spraw budżetu ma być upoważniony do przekazania skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu, jeżeli byłoby to niezbędne do realizacji celu Funduszu (art. 12 ust. 1 projektu). Rada Ministrów ma być upoważniona do udzielania w imieniu Skarbu Państwa poręczeń lub gwarancji spłaty zobowiązań wynikających z kredytów zaciągniętych lub obligacji wyemitowanych przez Fundusz na przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane w ramach realizacji jego celu (art. 13 ust. 1 i 2 projektu). Projekt enumeratywnie określa dziedziny wsparcia ze strony Funduszu w ramach celu jego działalności (art. 14 projektu).

Ponadto projekt określa przychody Funduszu: dotacje podmiotowe, dotacje celowe, a także środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, oraz odsetki od nich (art. 16 projektu). Projekt przewiduje, że Fundusz będzie wykonywać działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek.

Artykuły 19 i 20 określają organy Funduszu (zarząd i rada nadzorcza), ich skład i zasady działania.

Projekt zmierza też do znowelizowania następujących ustaw:

- z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴ (możliwość powierzenia Funduszowi wykonywania zadań związanych z przygotowaniem lub

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

² Dz. U. z 2025 poz. 468.

³ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.

realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; art. 21 projektu);

- z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (uwzględnienie Funduszu jako spółki realizującej misję publiczną, art. 22 projektu);

- z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju⁵ (możliwość realizowania przez Fundusz zadań we współpracy z instytucjami rozwoju).

Projekt zmierza też do uregulowania nabycia i objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym Funduszu (art. 24 projektu), dostosowania statutu Funduszu (art. 25 projektu) oraz maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację ustawy (art. 27 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej przedstawiono informacje na temat procesów transformacji energetycznej i gospodarczej w dwóch europejskich regionach węglowych – południowo-zachodniej Oltenii w Rumunii (głównie powiat Gorj)⁶ oraz Asturii w Hiszpanii⁷. Każdy z tych regionów miał/ma strategiczne znaczenie energetyczne dla swojego kraju odpowiadając za dużą część produkcji energii elektrycznej. W związku z procesem odchodzenia od węgla regiony te zmagają się z różnymi utrudnieniami społecznymi m.in. utratą miejsc pracy czy koniecznością przekwalifikowania pracowników.

W obu przypadkach proces transformacji angażuje liczne instytucje (na poziomie krajowym i regionalnym), samorządy, przedsiębiorstwa, uczelnie oraz związki zawodowe, a jego celem jest odejście od węgla przy jednoczesnym tworzeniu nowych, zrównoważonych źródeł rozwoju gospodarczego i społecznego.

Region Południowo-Zachodnia Oltenia, obejmujący powiat Gorj, stanowi jeden z kluczowych obszarów przemysłowych Rumunii, ze szczególnym uwzględnieniem sektora węglowego. Powiat Gorj, obok powiatu Hunedoara w Dolinie Jiu, jest jednym z dwóch głównych regionów wydobywania węgla w Rumunii, specjalizującym się

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 923, ze zm.

⁶ Przytoczone w opinii informacje na temat procesu transformacji w regionie Gorj opracowano na podstawie publikacji: *Regional Profile: Gorj county, Romania. Initiative for coal regions in transition*, Komisja Europejska, lipiec 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a6b1b15-64e8-11ef-a8ba-01aa75ed71a1/language-en> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 04 VIII 2025 r.].

⁷ Przytoczone w opinii informacje na temat procesu transformacji Asturii opracowano na podstawie publikacji: *Regional Profile: Asturias, Spain. Initiative for coal regions in transition*, Komisja Europejska, sierpień 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/944f6d9e-699d-11ef-a8ba-01aa75ed71a1/language-en>.

przede wszystkim w wydobyciu węgla brunatnego (lignitu) metodą odkrywkową. W 2023 r. region ten wyprodukował ponad 16 mln ton lignitu, a zasoby tego surowca mają strategiczne znaczenie dla rumuńskiego sektora energetycznego. Kompleks energetyczny oparty na lignicie w Gorj jest jednym z największych tego typu w Europie. W odpowiedzi na globalne wyzwania klimatyczne oraz unijne zobowiązania, Rumunia w 2022 r. przyjęła ustawę dekarbonizacyjną, która zakłada systematyczne wycofywanie mocy produkcyjnej opartych na węglu do 2032 r. Proces transformacji energetycznej i gospodarczej regionu Gorj opiera się na kompleksowych działaniach związanych z rekultywacją terenów po kopalniach, przekwalifikowaniem pracowników sektora węglowego oraz rozwijaniem nowych kompetencji dostosowanych do wymagań zielonej gospodarki.

Proces transformacji jest wspierany przez szereg strategicznych dokumentów krajowych i regionalnych, takich jak: Krajowy Plan Odbudowy i Odporności, Strategia Zrównoważonego Rozwoju 2030, Strategia Zatrudnienia 2021–2027, regionalny Plan Rozwoju Południowo-Zachodniej Oltenii oraz Regionalna Strategia Inteligentnej Specjalizacji. Szczególne miejsce zajmuje także Strategia Rozwoju Powiatu Gorj 2021–2027, która definiuje priorytety w zakresie odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej, zielonej transformacji MŚP, przekwalifikowania pracowników, oczyszczania terenów skażonych, rozwoju mobilności publicznej, gospodarki o obiegu zamkniętym oraz infrastruktury społecznej i turystycznej.

Wdrażanie tych strategii jest realizowane przez szerokie spektrum aktorów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Wśród najważniejszych instytucji na poziomie centralnym znajdują się Ministerstwa: Inwestycji i Projektów Europejskich, Energii, Gospodarki, Przedsiębiorczości i Turystyki, Transportu i Infrastruktury oraz Pracy. Na poziomie regionalnym kluczową rolę odgrywają Rada Powiatu Gorj (w tym Jednostka ds. Sprawiedliwej Transformacji), Grupa robocza ds. koordynacji transformacji w kierunku neutralności klimatycznej oraz Agencja Rozwoju Regionalnego Oltenia. Lokalne władze miast takich jak Târgu Jiu, Motru, Rovinari i Turceni współpracują z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami przedsiębiorców, agencjami zatrudnienia, ochrony środowiska i szkolnictwa, a także uczelniami wyższymi i związkami zawodowymi.

Kluczowym instrumentem finansowym wspierającym transformację jest Program Operacyjny Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027, z którego Rumunia otrzymuje 2,14 mld euro na transformację sześciu powiatów, z czego powiat Gorj dysponuje największym wsparciem – 550 mln euro. Interwencje w regionie koncentrują się na rozwoju przedsiębiorczości i sektora MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem inkubatorów i akceleratorów biznesu oraz transferu technologii, a także na wsparciu kobiet i młodzieży w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. W ramach dywersyfikacji gospodarczej priorytetowo traktowane są branże takie jak produkcja sprzętu telekomunikacyjnego i medycznego, elektronika, produkcja baterii do samochodów elektrycznych oraz wykorzystanie lokalnych zasobów grafitu do produkcji grafenu. Równolegle prowadzone są działania na rzecz przekwalifikowania pracowników dotkniętych restrukturyzacją sektora węglowego. Programy szkoleniowe skupiają się na rozwijaniu umiejętności zawodowych przydatnych w obszarach przemysłu średnio

i wysoko zaawansowanych technologii, technologii informacyjno-komunikacyjnych, budownictwa i renowacji, a także zielonej energii, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji i serwisowania odnawialnych źródeł energii. Transformacja energetyczna obejmuje także rozwój zielonej energii i czystej mobilności, z naciskiem na małoskalową produkcję, magazynowanie i przesył energii ze źródeł odnawialnych, rozbudowę zielonego transportu publicznego oraz infrastrukturę do ładowania pojazdów elektrycznych. Ponadto inwestycje koncentrują się na rozwoju technologii zielonego wodoru i większych instalacji OZE. Rewitalizacja zdegradowanych terenów przemysłowych jest integralną częścią planu transformacji, obejmującą rekultywację, dekontaminację oraz przekształcenie tych obszarów w nowe funkcje gospodarcze i społeczne.

Transformacja Asturii – jednego z najważniejszych regionów górniczych w Europie, w którym znajdują się trzy zagłębia węglowe – wpisuje się w krajowe ramy dekarbonizacji gospodarki Hiszpanii, które przewidują całkowite wycofanie węgla z rynku energii elektrycznej do 2030 r. Proces ten opiera się na Narodowej Ustawie o Zmianach Klimatu i Transformacji Energetycznej oraz trzech kluczowych strategiach: Zintegrowanym Krajowym Planie Energetyczno-Klimatycznym na lata 2021-2030, Strategii Sprawiedliwej Transformacji oraz Długoterminowej Strategii Dekarbonizacji. Znaczące zmiany ekonomiczne, technologiczne i regulacyjne przyspieszyły proces zamykania elektrowni węglowych, z których większość już zakończyła działalność lub jest w trakcie wygaszania, z pełnym wycofaniem planowanym około 2025 r.

W Asturii większość kopalń węgla została zamknięta do końca 2018 r., w roku 2024 funkcjonowała już tylko jedna kopalnia. Elektrownie węglowe w regionie zostały zamknięte głównie do 2020 r., a trzy pozostałe mają zakończyć działalność do 2030 r., choć możliwe jest wcześniejsze ich wygaszenie.

Transformacja prowadzona jest zgodnie z krajowymi dokumentami strategicznymi. Asturia nie opracowała własnego Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji, lecz w pełni uczestniczy w krajowym planie. Kluczowe działania obejmują: rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym zielonego wodoru; promowanie zrównoważonej mobilności i gospodarki o obiegu zamkniętym; zwiększanie efektywności energetycznej w przemyśle; wspieranie MŚP i rozwój obszarów wiejskich. Szczególny nacisk położono również na rekultywację terenów pogórnich oraz wspieranie zatrudnienia dla byłych górników.

W opracowywaniu i wdrażaniu strategii transformacji uczestniczy wiele podmiotów na różnych poziomach. Na poziomie krajowym działają Ministerstwo ds. Transformacji Ekologicznej i Wyzwań Demograficznych, Krajowy Instytut ds. Dywersyfikacji i Poprawy Efektywności Energetycznej oraz Instytut Sprawiedliwej Transformacji. Na poziomie regionalnym kluczową rolę odgrywają Asturyjskie Obserwatorium Sprawiedliwej Transformacji (jest to inicjatywa publiczna, prowadzona przez władze Asturii we współpracy z różnymi podmiotami regionalnymi, której celem jest służyć jako narzędzie partycypacji obywatelskiej oraz upowszechniania procesu sprawiedliwej transformacji, w którym uczestniczy Asturia. Obserwatorium realizuje kilka celów, spośród których wyróżnia się rola narzędzia do upowszechniania, monitorowania i kontroli postępów głównych

strategii⁸) oraz Regionalne Ministerstwo ds. Transformacji Ekologicznej, Przemysłu i Rozwoju Gospodarczego – Dyrekcja Generalna ds. Energii i Górnictwa. Ponadto Asturyjska Agencja Energetyczna, Asturyjska Agencja Naukowa, Konkurencyjności i Innowacji, Federacja Firm Asturii, Federacja Firm Metalowych Asturii, Asturyjska Federacja Gmin, Izby Handlowe (Owiedo, Gijón, Avilés) oraz związki zawodowe.

Podmioty te współpracują przy planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu działań transformacyjnych, z uwzględnieniem aspektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W preambule projektu odwołano się do „Europejskiego Zielonego Ładu” – strategii Unii Europejskiej zapoczątkowanej komunikatem Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2019 r.⁹. Strategia ta opiera się na ambitnych celach klimatycznych i środowiskowych, uwzględniając przy tym mechanizmy partycypacyjne, w ramach których obywatele, miasta i regiony wspólnie angażują się w działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i ochrony środowiska. W tym kontekście funkcjonują m.in. idee osiągnięcia neutralności klimatycznej UE w sposób sprawiedliwy oraz przeprowadzenia sprawiedliwej transformacji energetycznej, zgodnie z zasadą „nie pozostawiania nikogo w tyle”. Przykładem takiego podejścia jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, skoncentrowany na regionach i sektorach szczególnie narażonych na społeczne skutki transformacji wynikające z ich zależności od paliw kopalnych i wysokoemisyjnych procesów produkcyjnych¹⁰. Wydaje się zatem, że idea projektu ustawy koresponduje z powyższymi celami, zwłaszcza w kontekście przywoływanych problemów „wygaszania” działalności wydobywczej węgla brunatnego oraz energetyki konwencjonalnej.

Zarówno cel, jak i treść projektu wykazują istotne podobieństwa do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 13 stycznia 2023 r. o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółce Akcyjnej¹¹. W tym kontekście warto zauważyć, że w Ministerstwie Przemysłu trwają obecnie prace nad nowelizacją tej ustawy (projekt nr UD178 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów). W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego podniesiono konieczność doprecyzowania obowiązujących przepisów, w szczególności w zakresie celu działania Funduszu, zmniejszenia liczby członków jego rady nadzorczej z zachowaniem reprezentacji związkowej

⁸ The Just Transition Observatory of Asturias, <https://www.otja.es/en/the-just-transition-observatory-of-asturias/>.

⁹ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

¹⁰ Ibidem. Zob. też art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz. Urz. UE L 231 z 30.6.2021 r., s. 1, ze zm.). Podstawowym unijnym aktem prawnym w zakresie polityki klimatycznej jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie); Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021, s. 1.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1386, ze zm.

i samorządowej, doprecyzowania trybu przyjmowania, konsultowania, opiniowania i uzgadniania strategii działania Funduszu, a także przepisów dotyczących programów wsparcia i programu okołogórniczego. Wskazano również, że obowiązujące przepisy nie pozwalają na prowadzenie działalności Funduszu w sposób zgodny z praktyką gospodarczą, co przyczyniło się do opóźnień w rozpoczęciu jego działalności merytorycznej. W związku z tym zasadne wydaje się rozważenie postulatów ministerialnych dotyczących Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego.

Projekt przewiduje utworzenie celowej spółki akcyjnej, która – korzystając ze środków publicznych oraz wypracowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej – ma wspierać proces transformacji regionu bełchatowskiego oraz województwa łódzkiego. Spółka ta, zgodnie z art. 9 pkt 14 in fine ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², nie będzie należała do sektora finansów publicznych. W szczególności nie będzie ona państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, co zostało – jak się zdaje – skrytykowane w jednej z opinii zgłoszonej w toku konsultacji społecznych¹³.

Cel działania spółki określono szeroko. Zgodnie z art. 2 ust. 2 projektu ma ona przeciwdziałać negatywnym skutkom wygaszania działalności górniczej związanej z wydobywaniem węgla brunatnego i energetyki konwencjonalnej występującym na terytorium województwa łódzkiego, ale również poza nim, o ile tylko będzie to służyć wspieraniu procesu transformacji regionu bełchatowskiego. Jednocześnie pojęcie „transformacji regionu bełchatowskiego” zdefiniowano w art. 2 ust. 3 projektu jako obejmujące całe województwo łódzkie i nie tylko jako służące przeciwdziałaniu zaburzeniom związanym z wygaszaniem działalności wydobywczej węgla brunatnego i energetyki konwencjonalnej, ale jako służące ogólnie wspieraniu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności regionu. Prowadzi to do wątpliwości, czy planowana interwencja państwa jest dostatecznie uzasadniona interesem publicznym, skoro nie koncentruje się na przeciwdziałaniu jakimś konkretnym problemom czy zaburzeniom, ale na ogólnym wspieraniu rozwoju gospodarczego jednego z regionów Polski w związku z problemem ogólnego wygaszania działalności górniczej i związanej z nią działalności energetycznej. Wydaje się, że taką wątpliwość wyrażono również w toku konsultacji społecznych, gdy stwierdzono krytycznie: „To próba wyciągnięcia pieniędzy z budżetu pod przykrywką pomocy poprzez fundusz”¹⁴. Warto przy tym zauważyć, że projekt nowelizacji ustawy o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego (projekt nr UD178) przewiduje zmiany także w przepisach dotyczących celu działania Funduszu.

Projekt nie zawiera przepisów regulujących sposób utworzenia przedmiotowej spółki. Z jego treści wynika, że akcje tej spółki będą należały do Skarbu Państwa (art. 18 projektu), że będzie ona spółką zależną od Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., a środki na objęcie przez państwo akcji w podwyższonym kapitale zakładowym spółki zostaną przekazane z Funduszu Inwestycji Kapitałowych na rzecz ARP S.A.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹³ ID komentarza: 215942.

¹⁴ ID komentarza: 215941.

(art. 24 ust. 1 projektu). Sugeruje to, że nie będzie to jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, ale nie jest jasne, czy spółka została już zawiązana, czy też dopiero ma powstać, a jeśli ma powstać, to na kim spoczywa obowiązek jej zawiązania. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, zasadniczo to minister właściwy do spraw aktywów państwowych składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do niej lub objęciu akcji. Niemniej jednak nie ma przeszkód, aby ustawą obowiązek ten został powierzony innemu podmiotowi. W projekcie jest odesłanie zawarte w art. 24 ust. 2 do ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, ale projekt nie wskazuje jednoznacznie podmiotu odpowiedzialnego za utworzenie spółki.

Dostrzec można niespójność z przepisami ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Projekt przewiduje, że prawa z akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, łącznie z prawami osobistymi i indywidualnymi, wykonywać ma Prezes Rady Ministrów (art. 18 projektu). Tymczasem zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, prawa te wykonuje z zasady minister właściwy do spraw aktywów państwowych, a przekazanie tych kompetencji innemu podmiotowi odbywa się w trybie art. 8 tej ustawy. Projekt nie zawiera uzasadnienia dla odstępstwa od tej reguły.

Źródła finansowania działalności spółki określono w art. 16 projektu. Warto zauważyć, że projekt nowelizacji ustawy o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego (projekt nr UD178) przewiduje uzupełnienie analogicznego przepisu o wzmiankę dotyczącą odsetek od operacji finansowych jako źródła przychodów Funduszu. Uwzględnienie takiego źródła finansowania może być istotne w kontekście zgłoszonej w toku konsultacji społecznych uwagi, zgodnie z którą „ustawa nie przewiduje pewnych źródeł finansowania z budżetu, a hipotetyczne oszczędności z działalności Funduszu są mało prawdopodobne”¹⁵.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu, spółka będzie mogła prowadzić działalność gospodarczą, a zatem będzie podmiotem działającym na rynku. W związku z tym wszelkie korzyści ekonomiczne przekazywane jej przez państwo, w tym dotacje określone w art. 15 i 16 projektu, należy rozważyć z perspektywy unijnego prawa pomocy publicznej (zob. art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE). Jednocześnie projekt zakłada, że spółka ta będzie mogła udzielać pomocy publicznej przedsiębiorcom z województwa łódzkiego (art. 11 ust. 2 pkt 3 projektu). Działania takie jak obejmowanie lub nabywanie udziałów, udzielanie pożyczek, gwarancji, poręczeń, a także inne formy wsparcia wskazane w art. 17 ust. 2 projektu mogą stanowić formę pomocy publicznej, jeżeli odnoszą się do przedsiębiorców działających na rynku.

Prawo unijne dopuszcza organizowanie przez państwa podmiotów gospodarczych, jednak tego rodzaju działania muszą respektować reguły konkurencji na rynku wewnętrznym. Państwa członkowskie mogą wspierać podmioty, w których są udziałowcami, ale jeśli ich zachowania nie odpowiadają standardowi prywatnego inwestora, to podlegają ocenie zgodności z przepisami

¹⁵ ID komentarza: 215943.

prawa pomocy publicznej¹⁶. Biorąc pod uwagę, że spółka Fundusz Transformacji Regionu Bełchatowskiego będzie podmiotem specjalnego przeznaczenia, nieprowadzącym działalności w warunkach rynkowych, należy zakładać, że wsparcie ze strony państwa nie będzie spełniać standardu prywatnego inwestora i będzie wymagało uzasadnienia zgodnego z przepisami o pomocy publicznej. Pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie jest zakazana, o ile służy realizacji uznanego w UE celu i nie przekracza dopuszczalnego poziomu intensywności.

W odniesieniu do kwestii szczegółowych można wskazać, że wątpliwości może budzić odesłanie zawarte w art. 16 ust. 6 projektu do przepisów art. 150–152 ustawy o finansach publicznych. Wydaje się, że dla oceny dotacji państwowych przekazywanych Funduszowi istotne mogą być również inne przepisy ustawy o finansach publicznych, np. art. 60, 61, 168 i 169.

Termin wejścia w życie projektowanej ustawy nie budzi zastrzeżeń.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. W przygotowanej opinii stwierdzono, że projekt nie jest z tym prawem sprzeczny. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸. Stwierdzono, że projekt nie stanowi ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu powołanego przepisu.

2.

Projekt nie dotyczy praw zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz protokołach dodatkowych do EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Fundusz Transformacji Regionu Bełchatowskiego S.A.;
2. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.;
3. ludność powiatu bełchatowskiego: 108 003 osoby¹⁹;

¹⁶ Więcej na temat standardu prywatnego inwestora zob. P. Wierzbicki, *Test prywatnego inwestora* [w:] *Gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe w praktyce i orzecznictwie*, red. P. Wierzbicki, Warszawa 2021, s. 231.

¹⁷ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego Spółce Akcyjnej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek)*, opinia BEOS z 11 VI 2025 r., BEOS-WPEiM-1315/25.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego Spółce Akcyjnej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 11 VI 2025 r., BEOS-WPEiM-1316/25.

¹⁹ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica>: Jednostka terytorialna: Powiat bełchatowski, Rodzaj jednostki terytorialnej: Powiat, Lokalizacja: MAKROREGION CENTRALNY / ŁÓDZKIE / REGION ŁÓDZKIE / PODREGION PIOTRKOWSKI, Lata: 2024; Ostatnia aktualizacja: 03.07.2025, Kategoria: LUDNOŚĆ; Grupa: STAN LUDNOŚCI, Podgrupa: Ludność w gminach bez miast na prawach powiatu i w miastach na prawach powiatu wg płci (Wymiary: Zakres terytorialny; Miejsce

4. ludność województwa łódzkiego: 2 345 924 osoby²⁰;
5. pracownicy PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów: 4 393 osoby²¹;
6. pracownicy Elektrowni Bełchatów: 2 899 osób²²;
7. pracownicy spółek zależnych Polskiej Grupy Energetycznej (PGE): ok. 5 500 osób²³;
8. jednostki samorządu terytorialnego, w obszarze regionu bełchatowskiego i województwa łódzkiego;
9. organy administracji rządowej: Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw budżetu, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, minister właściwy do spraw aktywów państwowych, minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Projektowana ustawa ma na celu ustanowienie zasad działania Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego S.A. Omawiając wpływ projektu na społeczeństwo przyjęto założenie, że zagadnienie utworzenia finansowanego w ramach tej ustawy podmiotu zostanie w odpowiedni sposób uregulowane. Brak utworzenia spółki spowodowałby niemożliwość stosowania tej ustawy, nawet w przypadku jej wejścia w życie, co czyniłoby opisanie wpływu na społeczeństwo bezprzedmiotowym.

Omawiany Fundusz miałby być spółką zależną Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. Realizowałby zadania przede wszystkim na obszarze regionu bełchatowskiego (rozumianego jako powiat bełchatowski oraz gminy sąsiednich powiatów²⁴), przy czym zakres społecznego oddziaływania byłby szerszy i obejmowałby ludność województwa łódzkiego.

Wyróżnienie liczebności pracowników kompleksu górniczo-energetycznego Bełchatów jest o tyle zasadne, że jest to grupa szczególnie narażona na negatywne skutki transformacji gospodarczej regionu. Należy przy tym zaznaczyć, że chodzi tu o oddziaływanie na grupę zawodową, a nie poszczególne jednostki.

zamieszkania/zameldowania; Stan na dzień; Płeć); gminy bez miast na prawach powiatu, miejsce zamieszkania, stan na 31 grudnia; ogółem osoba.

²⁰ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#>: Jednostka terytorialna: ŁÓDZKIE, Rodzaj jednostki terytorialnej: Województwo, Lokalizacja: MAKROREGION CENTRALNY, Lata: 2024; Ostatnia aktualizacja: 03.07.2025, Kategoria: LUDNOŚĆ; Grupa: STAN LUDNOŚCI, Podgrupa: Ludność wg miejsca zamieszkania i płci w podziale na miasto i wieś (Wymiary: Lokalizacje; Miejsce zamieszkania/zameldowania; Stan na dzień; Płeć); ogółem; miejsce zamieszkania; stan na 31 grudnia; ogółem osoba.

²¹ Zatrudnienie na dzień 31.01.2024 r., <https://kwbbelchatow.pgegiek.pl/o-oddziale/pracownicy>.

²² *Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji województwa łódzkiego. Człowiek, gospodarka, przestrzeń*, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 317/23 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 14 kwietnia 2023 r., <https://strategia.lodzkie.pl/wp-content/uploads/2023/04/1.-Terytorialny-Plan-Sprawiedliwej-Transformacji-Wojewodztwa-Lodzkiego.pdf>, s. 5.

²³ Ibidem, s. 5

²⁴ Projekt ustawy definiuje region bełchatowski jako „obszar obejmujący powiat bełchatowski oraz gminy z sąsiednich powiatów, na których terytorium znajdują się elementy Kompleksu Górniczo-Energetycznego Bełchatów”. Pracownicy tego kompleksu mogą zamieszkiwać także tereny innych gmin. Ze względu na potrzebę uporządkowania, w niniejszej opinii zdecydowano się na zaznaczenie liczebności mieszkańców powiatu bełchatowskiego, co umożliwi m.in. nakreślenie prognozy liczebności ludności dla tego regionu.

Część pracowników kompleksu będzie przechodzić na emeryturę i nie będą oni zastępowani nowymi pracownikami, co wiąże się z prowadzonym już, stopniowym zmniejszaniem zatrudnienia. Osoby te nie będą objęte ani negatywnymi skutkami transformacji gospodarczej regionu, ani skutkami społecznymi projektowanej regulacji. Oddziaływanie na społeczeństwo projektu ustawy na tę grupę należy rozpatrywać w znaczeniu szerszym, jako oddziaływanie na grupę zawodową (na przykład poprzez stymulowanie rozwoju gospodarczego innych gałęzi przemysłu, co sprawi, że kolejne roczniki wchodzące na rynek pracy będą już aktywne w innych sektorach przemysłu). Zaznaczanie liczebności osób zatrudnionych w kompleksie jest istotne dla podkreślenia wagi tego pracodawcy oraz znaczenia tej gałęzi gospodarki dla regionu bełchatowskiego.

Oddziaływanie regulacji objęłoby także jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej w zakresie ich kompetencji dotyczących zarządzania i finansowania Funduszu.

B. Wpływ na społeczeństwo

W przypadku wejścia w życie projektowanej regulacji doszłoby do powstania spółki akcyjnej o znacznym majątku zakładowym, która na przestrzeni kilku lat zostałaby dofinansowana łączną kwotą 500 mln złotych ze środków publicznych (art. 27 projektu). Fundusz Transformacji miałby za zadanie działać na terenie województwa łódzkiego, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu bełchatowskiego oraz sąsiednich gmin. Projekt nie precyzuje, które gminy sąsiednich powiatów należy rozumieć jako wchodzące w skład regionu bełchatowskiego.

Charakterystyczną cechą regionu bełchatowskiego jest funkcjonowanie na jego terenie Elektrowni Bełchatów oraz prowadzenie, powiązanego z elektrownią, wydobywania węgla brunatnego. PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów, Elektrownia Bełchatów oraz spółki zależne PGE zatrudniają łącznie prawie 13 tys. osób. Sytuacja, w której jedno przedsięwzięcie (różne powiązane ze sobą podmioty) odpowiada za zatrudnienie tak znaczącej części lokalnej ludności jest w Polsce niezwykle rzadka²⁵, zatem dotyczące tej branży przemiany mogą znacząco zmienić sytuację społeczną w regionie.

Wydobycie węgla brunatnego w kompleksie górniczo-energetycznym Bełchatów jest obecnie prowadzone na dwóch polach: Bełchatów i Szczerców. Zakończy się ono, odpowiednio, w roku 2026 i 2038, kiedy wygasną koncesje udzielone przez Ministra Klimatu i Środowiska²⁶. Ponadto, co ważne w tym kontekście, w 2021 roku Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) wydał decyzję odmowną w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań

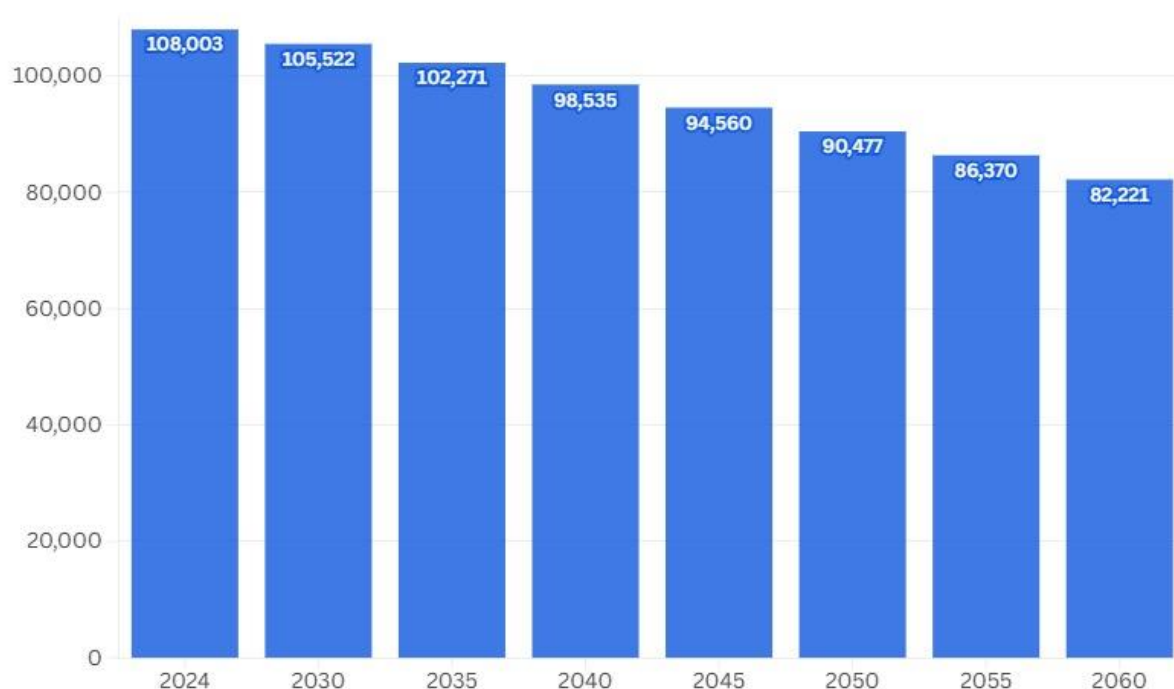
²⁵ Dla porównania, drugi największy kompleks wydobywczo-energetyczny w Turowie zatrudnia ponad dwukrotnie mniej osób: Elektrownia Turów zatrudnia 1 400 osób, Kopalnia Turów 2 400 osób, w spółkach zależnych pracuje ok. 1 100 osób: <https://turow2044.pl/najwiekszy-pracodawca-w-regionie>. Największy pracodawca w Krakowie, Capgemini (firma konsultingowa i outsourcingowa), zatrudnia około 11 tys. osób, zatem mniej niż bełchatowski kompleks (<https://strefabiznesu.pl/najwieksi-pracodawcy-z-siedziba-w-krakowie-w-2022-r-nowy-lider-za-nim-policja-inpost-tauron-uj-comarch-i-skarbowka-aktualizacja/gh/c3-16050667>).

²⁶ *Lista koncesji poszukiwawczych, rozpoznawczych oraz wydobywczych*, <https://www.gov.pl/attachment/80a7efef-6591-43dd-bc3b-1206b4e30c61>.

realizacji przedsięwzięcia jakim miało być rozpoczęcie wydobywania węgla w polu Złoczew²⁷, a w 2024 r. Minister Klimatu i Środowiska zakończył postępowanie w przedmiocie wydania decyzji koncesyjnej dla tego złoża²⁸. Oznacza to, że w polu Złoczów nie zostanie uruchomione wydobywanie. Stanowi to element stopniowego wygaszania działalności całego kompleksu. Wygaśnięcie wyżej wymienionych koncesji oraz brak uruchomienia wydobywania innych złóż spowoduje likwidację największego na terenie tego powiatu, i jednego z największych w województwie, pracodawców.

Niezależnie od opisanego powyżej zamknięcia kopalni i elektrowni w Bełchatowie prognoza liczby ludności na lata 2025-2060 przewiduje znaczny spadek liczby ludności mieszkającej w powiecie bełchatowskim, z obecnego poziomu 108 003 osób do 82 221 osób w roku 2060 (patrz wykres nr 1).

Wykres 1: Ludność i prognoza ludności w powiecie bełchatowskim w latach 2024-2060.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza ludności na lata 2023-2060, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2023-2060,11,1.html>

Prognozy ludności wykonywane przez GUS oparte są na modelach, które nie uwzględniają przemian gospodarczych specyficznych dla danego powiatu ²⁹.

²⁷ Zawiadomienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 24 września 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.61.2018.mko.68, <https://www.gov.pl/web/gdos/zawiadomienie-generalnego-dyrektora-ochrony-srodowiska-z-24-wrzesnia-2021-r-znak-doo-s-wdszoo420612018mko68>.

²⁸ Obwieszczenie MKiŚ z 20 września 2024 r. informujące o zakończeniu postępowania ws. udzielenia koncesji na wydobywanie węgla brunatnego ze złoża "Złoczew": <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/postepowania-koncesyjne-i-inne/szczegoly/news/obwieszczenie-mkis-z-20-wrzesnia-2024-r-informujace-o-zakonczeniu-postepowania-ws-udzielenia/>.

²⁹ Prognoza została wykonana metodą kohortowo-składnikową, która jest oparta na modelowaniu, Główny Urząd Statystyczny, Prognoza ludności na lata 2023–2060, <https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/11/1/1/1-prognoza-ludnosci-na-lata-2023-2060.pdf>, s. 11-12. Metoda ta nie jest najlepszą do predykcji w

Oznacza to, że przedstawiona wyżej prognoza powinna być odczytana jako optymistyczna, tzn. przedstawiony spadek ludności będzie miał miejsce przy przeciętnej sytuacji gospodarczej regionu.

Podczas gdy już obecnie mamy do czynienia ze znaczącymi przemianami gospodarczymi w regionie bełchatowskim. Zatrudnienie w największych zakładach pracy jest od lat zmniejszane, odchodzący na emerytury pracownicy nie zawsze są zastępowani nowymi, co już wpływa na migracje: „PGE GiEK będzie prowadziło rekrutację tylko w niezbędnym zakresie, aby zagwarantować ciągłość działania kopalni i elektrowni z uwzględnianiem bieżących planów produkcyjnych, (...) W przypadku braku możliwości stworzenia nowych i dobrze płatnych miejsc pracy oraz możliwości rozwoju własnych firm pogłębiać będzie się proces migracji mieszkańców OT [Obszaru Transformacji], głównie młodych. Konsekwencją tych procesów będzie dynamiczne wyludnianie się OT, głównie m. Bełchatowa. Do 2030 r. tempo spadku ludności Bełchatowa wyniesie ok. 12% i będzie znacząco wyższe od śr. woj. (4,8%). Nastąpi też znaczące pogorszenie struktury demograficznej (wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym) przede wszystkim m. Bełchatowa. Wyzwaniem będzie przeciwdziałanie silnej depopulacji OT.”³⁰

Użycie określenia „sprawiedliwa transformacja” w tytule cytowanego wyżej dokumentu jest nieprzypadkowe. Od wielu lat w nauce można dostrzec krytyczne głosy dotyczące sposobu przeprowadzania transformacji gospodarczej w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych³¹. Krytyka ta w dużej mierze dotyczy podjęcia pochopnych decyzji zamykania dużych zakładów pracy bez zapewnienia wsparcia dla byłych pracowników, co skutkowało wykluczeniem społecznym, a w konsekwencji pojawianiem się patologii społecznych³². Zagadnienie to jest od kilku lat wyraźnie obecne także w literaturze popularnej (reportażowej), która kształtuje podzielany przez społeczeństwo (a nie tylko naukowców) obraz tych przemian³³. Tworzy to kontekst społeczny, w ramach którego szczególnie istotne jest uniknięcie negatywnych zjawisk, które mogą towarzyszyć przemianom gospodarczym związanym z odejściem od spalania paliw kopalnych.

Jednym z największych zagrożeń związanych z zamykaniem dużych zakładów pracy jest lokalna kumulacja problemów społecznych. O ile w skali kraju zatrudnienie w przemyśle wydobywczym powiązanym z energetyką węglową może wydawać się stosunkowo niewielkie (Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. podaje zatrudnienie

sytuacji występowania dynamicznych zjawisk społecznych, takich jak migracja, por.: D. Kałuża-Kopias, *Trafność prognozowanego poziomu migracji w pracach GUS*, Space – Society – Economy 13/2014.

³⁰ *Terytorialny plan sprawiedliwej transformacji...*, op. cit., s. 8.

³¹ Por. W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013, J. Sowa, *Mitologie III RP. Ideologiczne podstawy polskiej transformacji, Podziały klasowe i nierówności społeczne. Refleksje socjologiczne po dwóch dekadach realnego kapitalizmu w Polsce*, red. P. Żuk, Warszawa 2010, M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2002.

³² S. Golinowska, *Polityka wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w minionym dwudziestoleciu*, Polityka Społeczna 9(438)/2010, s. 7-13.

³³ W tym nurcie pisały m.in. K. Duda, *Kiedyś tu było życie teraz jest tylko bieda*, Warszawa 2019, M. Okrasa, *Nie ma i nie będzie*, Warszawa 2022. Choć nie są to książki o nakładach porównywalnych z literaturą popularną, to towarzyszyła im dyskusja społeczna, a ich odbiór był szerszy niż prac naukowych.

w całym sektorze wydobywania węgla w całej Polsce na 72 tys. miejsc pracy³⁴) to należy zwrócić uwagę na kumulację tych miejsc pracy w niewielkiej liczbie regionów i miejscowości. Zamknięcie takich podmiotów bez wdrożenia odpowiedniej strategii rozwojowej dla regionu może spowodować daleko idące konsekwencje dla społeczeństwa.

W naukach społecznych podkreśla się związek pomiędzy ubóstwem, a patologiami społecznymi (takimi jak przestępczość i przemoc czy uzależnienia) oraz między nierównościami majątkowymi (kategorie ekonomiczne), a wykluczeniem społecznym, które dotyka innych niż wyłącznie materialne kwestii dobrostanu ludności³⁵. Zamknięcie dużego zakładu pracy (lub jednoczesne zamknięcie kilku powiązanych ze sobą zakładów) może doprowadzić do skokowego wzrostu bezrobocia i gwałtownego zubożenia miejscowej ludności. Założenie, że dobra sytuacja ekonomiczna sąsiednich regionów spowoduje szybki odpływ ludności, który rozwiązałby (przynajmniej częściowo) problemy społeczne jest niezgodne z aktualnym stanem wiedzy w dyscyplinie³⁶. Decyzje dotyczące zmiany miejsca zamieszkania są podejmowane pod wpływem wielu czynników, w tym osobistych. Prowadzenie wydobywania węgla od początku lat osiemdziesiątych to okres wystarczająco długi, by znacząca część lokalnej populacji nabywała kompetencje i przyzwyczajenia związane z poszukiwaniem pracy w tym sektorze.

Tworzenie strategii rozwojowych regionów przemysłowych jest zagadnieniem niezwykle złożonym. Rozwiązaniem optymalnym jest planowanie i wdrażanie takich interwencji, które są dopasowane do lokalnego kontekstu. Projektowana ustawa może stanowić uzupełnienie dla Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego, pod warunkiem przygotowania przez Fundusz odpowiedniej Strategii (na podstawie art. 26 projektu ustawy). Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem Fundusz powinien sformułować strategię w ciągu 9 miesięcy.

Przewidziane w ustawie środki, które wydatkowałby Fundusz są na tyle istotne, że mogą w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców regionu bełchatowskiego. Ich konkretny wpływ zależęć będzie w znacznej mierze od tego, jak będzie wyglądała przyjęta przez Fundusz strategia³⁷.

³⁴ <https://polskirynekwegla.pl/raport-dynamiczny/stan-zatrudnienia>.

³⁵ Por. M. Theiss, C. Żołędowski, R. Szarfenberg, *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2010, M. W. Kozak, M. Jarosz, *Eksploracja nierówności?*, Warszawa 2015.

³⁶ D. Pszczółkowska, *How Migrants Choose Their Destinations Factors Influencing Post-EU Accession Choices and Decisions to Remain*, Londyn 2024, A. Winiarczyk-Raźniak, P. Raźniak, *Migracje wewnętrzne ludności w polskich obszarach metropolitalnych u progu XXI wieku*, Kraków 2012.

³⁷ Jednym z możliwych podejść do rozwoju regionalnego jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny, który może stanowić odpowiedź na wyzwania związane z transformacją przemysłową. Pomimo upolitycznienia tego pojęcia i jego krytyki w publikacjach prasowych wciąż można uznać je za podejście, które (jeśli stosowane prawidłowo) może stanowić odpowiedź na liczne problemy społeczne. Najważniejszą cechą tego paradygmatu jest prawidłowa identyfikacja lokalnych i regionalnych możliwości i dopasowywanie impulsów rozwojowych do tego kontekstu: „Kluczowym problemem we wdrażaniu nowego paradygmatu polityki regionalnej opartego na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym staje się terytorialna determinacja potrzeb, która wynika z jednej strony ze zróżnicowanych zasobów, a z drugiej strony z położenia poszczególnych obszarów będących przedmiotem działań interwencyjnych. Jej znaczenie staje się zdecydowanie większe niż w dotychczasowym podejściu wyrównawczym. Nie ogranicza się bowiem jedynie do dopasowania interwencji do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, ale koncentruje się na kształtowaniu relacji sprzyjających

Region bełchatowski jest miejscem specyficznym, co wynika z dominacji jednego kompleksu przemysłowego (energetyczno-wydobywczego) zatrudniającego znaczny odsetek lokalnej ludności. Planowane wygaszenie tegoż spowoduje istotny wpływ na społeczeństwo. Planując działania minimalizujące negatywne skutki transformacji przemysłowej regionu powinno się w możliwie pełnym stopniu uwzględnić lokalne uwarunkowania – potrzeby miejscowej ludności, zasoby (w tym kapitał ludzki) oraz uwarunkowania środowiskowe (także degradację lokalnego środowiska naturalnego na terenach pogórnich). Jeżeli w planowanej Strategii Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego zostaną uwzględnione zarówno lokalne ograniczenia, jak i zasoby regionu, może dojść do zminimalizowania problemów związanych z wykluczeniem społecznym, które może powstawać wskutek zamykania się dużych zakładów pracy.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych dotyczących projektu ustawy wzięło udział osiem osób, które zamieściły sześć komentarzy do ustawy.

Tak minimalne zainteresowanie procesem konsultacji ze strony obywateli i brak zainteresowania ze strony instytucji nie pozwala na wyciągnięcie daleko idących wniosków dotyczących konsultacji społecznych.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Oceniając skutki ekonomiczne należy wskazać, iż projekt stwarza m.in. możliwość wsparcia w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz może mieć wpływ na poziom zatrudnienia na terenie województwa łódzkiego, w tym przede wszystkim regionu bełchatowskiego. W tym kontekście można wskazać skutki gospodarcze projektu z uwzględnieniem różnych grup podmiotów. Są nimi przedsiębiorcy, którzy będą beneficjentami programów utworzonego Funduszu, pracownicy tych przedsiębiorstw oraz przedsiębiorcy, którzy nie będą mogli skorzystać z programów Funduszu. Ponadto projekt zakłada również wsparcie osób fizycznych (wyrażone w art. 7 ust. 1 pkt 2). Nie sprecyzowano jednak, czy dotyczy to osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą w ramach procesu transformacji regionu bełchatowskiego, czy dotyczy to ogólnie osób, które będą potrzebować wsparcia z powodu wygaszania działalności wydobywczej i energetyki konwencjonalnej na tym obszarze.

Dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które mogą realizować programy wspierane lub tworzone przez Fundusz, skutkiem gospodarczym proponowanych rozwiązań jest przede wszystkim możliwość wykreowania nowych źródeł przychodów oraz wsparcie w prowadzeniu

dyfuzji procesów rozwojowych przy jednoczesnej maksymalizacji wykorzystania zasobów endogenicznych.” (P. Churski, Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 25/2014, s. 21.) Skuteczność realizacji celów, które stawiają sobie Wnioskodawcy będzie zależać w znacznej mierze od prawidłowego ukierunkowania działań rozwojowych, zwłaszcza w regionie mającym swoją unikalną specyfikę, a takim jest region bełchatowski.

dotychczasowej działalności. Fundusz może również pomagać podmiotom gospodarczym w utrzymaniu płynności finansowej podczas procesu transformacji regionu bełchatowskiego. Są to niewątpliwie pozytywne skutki dla takich podmiotów gospodarczych. Zgodnie z art. 7 projektu Fundusz może obejmować lub nabywać udziały, akcje, warranty subskrypcyjne, obligacje lub wierzytelności oraz przystępować do spółek osobowych. Może również udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń oraz stosować inne formy pomocy. Ponadto stosownie do art. 8 projektu zakłada się, że wsparcie finansowe udzielone przedsiębiorcom przez Fundusz przeznacza się na: (1) inwestycje, w tym kapitałowe, (2) ochronę środowiska, (3) badania, rozwój i innowacje, (4) szkolenia i doradztwo, (5) rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników z niepełnosprawnościami, (6) zapobieganie lub naprawianie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, (7) przedsięwzięcia o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców regionów oddalonych, (8) infrastrukturę szerokopasmową, (9) kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, (10) infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, (11) infrastrukturę lokalną, (12) infrastrukturę transportu lotniczego i infrastrukturę krytyczną portów lotniczych. Stanowi to zatem szeroki zakres wsparcia dla przedsiębiorców mogących być beneficjentami Funduszu. Ponadto projekt zakłada, że Fundusz w ramach swojej działalności może realizować trzy rodzaje programów wsparcia: rządowy program (art. 7, ust. 3), program wsparcia (art. 9) oraz program okologiczny (art. 11). Szczegóły tych programów obecnie nie są jeszcze znane i dlatego nie mogą podlegać ocenie.

Jednocześnie dla przedsiębiorców, którzy nie będą beneficjentami Funduszu, projekt może stanowić zagrożenie w prowadzeniu działalności gospodarczej. Podmioty gospodarcze ze wsparciem Funduszu będą bowiem w korzystniejszej sytuacji rynkowej, niż podmioty bez takiego wsparcia. To z kolei prowadzić może do zachwiania równowagi na rynku i tym samym utrudnić funkcjonowanie podmiotom bez wsparcia Funduszu. Taka obawa wyrażona została również w konsultacjach społecznych projektu³⁸.

Dla pracowników z regionu bełchatowskiego projekt może – dzięki działalności Funduszu – przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy. Jest to niewątpliwie korzystne rozwiązanie dla pracowników z tego regionu. Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście wygaszania działalności wydobywczej i energetyki konwencjonalnej na tym obszarze. Zgodnie z Terytorialnym Planem Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego³⁹ przyjętym przez Zarząd Województwa Łódzkiego zakończenie eksploatacji złóż węgla brunatnego w polach Bełchatów i Szczerców zaplanowane jest odpowiednio w 2026 i 2038 r. Ponadto wygaszenie elektrowni Bełchatów rozpocznie się w 2030 r., a całkowite wygaszenie przewidywane jest na 2036 r. Przewiduje się, że zamknięcie Kompleksu Górniczo-Energetycznego stanowi zagrożenie dla kilkunastu tys. miejsc pracy⁴⁰. Co prawda

³⁸ ID ankiety: 215944.

³⁹ <https://funduszeue.lodzkie.pl/dokumenty/terytorialny-plan-sprawiedliwej-transformacji-wojewodztwa-lodzkiego>.

⁴⁰ <https://www.money.pl/gospodarka/elektrownia-belchatow-do-zamknienia-zagrozenie-dla-18-tys-miejsc-pracy-7105224161766144a.html>.

rozważana jest obecnie możliwość budowy elektrowni jądrowej w okolicach Bełchatowa, co mogłoby zastąpić elektrownię węglową i utrzymać znaczną część stanowisk pracy, ale decyzja w tej kwestii nie została jeszcze podjęta, a ponadto rozważane są też inne lokalizacje budowy elektrowni jądrowej. Istnieje zatem duże ryzyko, że wygaszanie działalności wydobywczej i energetyki konwencjonalnej spowoduje duży wzrost bezrobocia na przedmiotowym obszarze. Powstanie Funduszu może przyczynić się do złagodzenia potencjalnego wzrostu bezrobocia z tego powodu. Powstanie nowych miejsc pracy lub utrzymanie obecnych jest bez wątpienia pozytywnym zjawiskiem dla pracowników, gdyż umożliwia zarobkowanie oraz w części przypadków oznaczać może nawet zwiększenie poziomu wynagrodzeń.

Podsumowując warto zaznaczyć, że dla przedsiębiorstw oraz pracowników skala i rodzaj skutków gospodarczych projektu uzależniona będzie w dużej mierze od konstrukcji programów realizowanych przez Fundusz. To właśnie w zależności od rodzaju podjętych przez Fundusz działań określonych m.in. w mającej powstać strategii Funduszu (art. 3-4), skutki gospodarcze dla poszczególnych podmiotów mogą mieć odmienny charakter. Na obecnym etapie szczegóły programów wskazanych w projekcie (rządowych, wsparcia i okołogórnich) nie są jeszcze znane i dlatego utrudnia to ocenę skutków projektu. Możliwe jest jedynie ogólne wskazanie obszarów oddziaływania projektu w kontekście gospodarczym.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt ustawy o Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego Spółce Akcyjnej (dalej też: Fundusz) pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa. Wnioskodawcy określili maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację projektu w latach 2025–2030 na łączną kwotę 800 mln zł, przy czym wskazali, że wydatkowanie tych środków będzie mocno rozciągnięte w czasie z uwagi na długotrwałość procesów rewitalizacyjnych. Jednocześnie Wnioskodawcy nie wskazali źródeł finansowania projektu⁴¹.

Omawiany projekt wprowadza instrumenty realizacji celu Funduszu⁴², które mogą wywierać wpływ na sektor finansów publicznych (dalej też: SFP) w łącznej kwocie 1 300 mln zł (zob. Tabela 1). Działania podejmowane przez Fundusz mają być finansowane zarówno z jego kapitału zakładowego, jak również z wykorzystaniem mechanizmów dotacyjnych (w tym dotacje podmiotowa i dotacje

⁴¹ W wyjaśnieniu w pkt 7 DSR Wnioskodawcy wskazali jedynie w ogólny sposób, że koszty dla budżetu państwa mogłyby zostać pokryte przez uszczelnienie systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez uproszczenie podatków, co wpłynie pozytywnie na przychody podatkowe, a także przez dokonanie oszczędności budżetowych polegających na zaprzestaniu dodatkowego dotowania mediów publicznych (19 spółek TVP i Polskiego Radia, które łącznie zaplanowały swoje koszty funkcjonowania w latach 2025–2029 na poziomie ok 3,5 mld zł rocznie), a także zmniejszeniu wypłacania świadczeń socjalnych dla obywateli Ukrainy, którzy w Polsce nie mieszkają lub nie płacą podatków.

⁴² O którym mowa w art. 2 ust. 2 projektu, zgodnie ze Strategią Funduszu Transformacji Regionu Bełchatowskiego (dalej też: Strategia).

celowe), gwarancyjnych⁴³, przekazywania skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu.

Wnioskodawcy nie przedstawili ilościowej metody szacowania kosztów wejścia w życie projektowanych rozwiązań. Wskazali jedynie w DSR, że problemy regionu bełchatowskiego, w ocenie dotychczasowych władz, nie zasługiwały na objęcie regionu bełchatowskiego społeczną umową transformacyjną – na wzór tej przyjętej dla województwa śląskiego – mimo że dotyczą one sektora górnictwa węgla brunatnego, konwencjonalnej energetyki oraz kluczowych procesów przemian województwa łódzkiego, stąd koszty transformacji muszą zostać zniwelowane przez regulacje projektowane na wzór ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółce Akcyjnej⁴⁴.

Zgodnie z projektowanymi przepisami minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie uzgadniał Strategię Funduszu w zakresie możliwego finansowania ze środków publicznych⁴⁵. W projekcie przewiduje się, że kapitał zakładowy Funduszu wyniesie do 500 mln zł. Środki na nabycie i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym Funduszu w 2025 r. mają pochodzić z Funduszu Inwestycji Kapitałowych⁴⁶, o którym mowa w art. 33a i nast. ustawy

⁴³ Zob. art. 6 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63), który określa łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, zgodnie z dyspozycją art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291). W 2025 r. poręczenia i gwarancje mogą być udzielane przez Skarb Państwa do łącznej kwoty 200 000 000 tys. zł. W 2025 r. przewiduje się możliwość udzielania – w ramach tego limitu – poręczeń i gwarancji wspierających m.in. realizację strategicznych programów rządowych, takich jak budowa infrastruktury drogowej i kolejowej oraz innych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Kwota limitu może być wykorzystana również dla działań, które mogą być potencjalnie podjęte w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego. Od szeregu lat, w ramach omawianego limitu, uwzględniana jest możliwość udzielenia wsparcia instytucji finansowych, w szczególności banków, w związku z potencjalnymi zjawiskami kryzysowymi. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa stanowią jeden z dostępnych środków wsparcia sektora bankowego.

⁴⁴ Zob. Dz. U. z 2024 r. poz. 1386 ze zm.

⁴⁵ Por. art. 3 ust. 1 pkt 4) projektu.

⁴⁶ Fundusz Inwestycji Kapitałowych (dalej też: FIK) jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych. Przychodami FIK są w szczególności: wpłaty z zysku spółek, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 44 ze zm.); środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa; środki z tytułu zwrotu pomocy publicznej lub wsparcia niebędącego pomocą publiczną, udzielonych przedsiębiorcom z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, wraz z należnościami ubocznymi; środki z tytułu nadwyżki, o której mowa w art. 141z ust. 2e ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198); dotacje celowe z budżetu państwa; odsetki od wolnych środków Funduszu, przekazanych w zarządzanie zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.). Środki FIK przeznacza się na: nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych; pokrycie kosztów nabycia lub objęcia akcji, w tym usług świadczonych przez doradców w związku z ich nabywaniem lub obejmowaniem przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych; pokrycie kosztów związanych z obsługą bankową FIK, w tym na wynagrodzenie dla Banku Gospodarstwa Krajowego; pokrycie różnicy, o której mowa w art. 141z ust. 2c ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W roku 2025 w ustawie budżetowej zaplanowano koszty FIK na poziomie 1 930 471 tys. zł, co wynika z założeń dysponenta w zakresie umów inwestycyjnych na zakup lub objęcie akcji przez Skarb Państwa. Na koszty realizacji zadań wynikających z ustawy tworzącej FIK w 2025 r. składają się m.in.: koszty nabycia lub objęcia akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych

z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴⁷. Kwota ta nie została ujęta w planie finansowym funduszu celowego – Funduszu Inwestycji Kapitałowych – na 2025 r. Zadania stanowiące misję publiczną Funduszu będą mogły być finansowane ze skarbowych papierów wartościowych przekazanych na podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu. Kwota środków przeznaczona na realizację zadań w powyższym zakresie będzie ustalana corocznie w zależności od potrzeb Funduszu. W roku 2025, a następnie w okresie kolejnych 5 lat budżetowych⁴⁸ Wnioskodawcy przewidują maksymalny limit wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie projektu w wysokości 800 000 000 zł. Przy czym minister właściwy do spraw gospodarki będzie monitorował wykorzystanie rocznych limitów wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie projektu. W przypadku gdy wielkość wydatków po pierwszym półroczu danego roku budżetowego wyniesie więcej niż 65% limitu wydatków przewidzianych na dany rok, dysponent środków obniży wielkość środków przeznaczonych na wydatki w drugim półroczu o kwotę stanowiącą różnicę między wielkością tego limitu a kwotą przekroczenia wydatków. W poszczególnych latach przewiduje się następujące limity wydatków z budżetu państwa:

1. w 2025 r. – 0 zł;
2. w 2026 r. – 100 000 000 zł;
3. w 2027 r. – 150 000 000 zł;
4. w 2028 r. – 200 000 000 zł;
5. w 2029 r. – 250 000 000 zł;
6. w 2030 r. – 100 000 000 zł.

Kwoty na poszczególne lata zostały ujęte całościowo bez rozróżnienia na poszczególne rodzaje dotacji. W budżecie państwa kwoty te zostaną rozdzielone na różne paragrafy w układzie wykonawczym, tj. z podziałem na dotację podmiotową oraz dotacje celowe z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu udzielania wsparcia, w tym w formach bezzwrotnych, pożyczek, gwarancji, poręczeń, programów, o których mowa w art. 7 ust. 3, innych programów celowych, programów oekologicznych, zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1, związanych z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dotacje podmiotowe będą udzielane przez ministra właściwego do spraw gospodarki i będą mogły być przeznaczone na dofinansowanie kosztów administracyjnych finansowania przedsiębiorców z wykorzystaniem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ewentualna dotacja będzie więc związana z zadaniami o charakterze publicznym.

w kwocie 1 930 170 tys. zł, koszty nabycia lub objęcia akcji, w tym usług świadczonych przez doradców w kwocie 300 tys. zł oraz koszty związane z obsługą bankową FIK w kwocie 1 tys. zł.

⁴⁷ Zob. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.

⁴⁸ Wnioskodawcy wskazują w uzasadnieniu, że zakłada się zakończenie trwającej obecnie eksploatacji złóż węgla brunatnego w polach Bełchatów i Szczerców odpowiednio w 2026 r. i 2038 r. Zob. uzasadnienie projektu, s. 2.

W odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidziano kosztów finansowych, natomiast wymiar korzyści wynikających wsparcia transformacji nie jest możliwy do ustalenia.

Tabela 1. Wpływ na sektor finansów publicznych projektu w latach 2025–2030

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 5 lat od wejścia w życie zmiany (mln zł)						łącznie
	0	1	2	3	4	5	
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0
Fundusz Inwestycji Kapitałowych	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	500	100	150	200	250	100	1 300
budżet państwa	0	100	150	200	250	100	800
JST	0	0	0	0	0	0	0
Fundusz Inwestycji Kapitałowych	500	0	0	0	0	0	500
Saldo ogółem	-500	-100	-150	-200	-250	-100	-1 300
budżet państwa	0	-100	-150	-200	-250	-100	-800
JST	0	0	0	0	0	0	0
Fundusz Inwestycji Kapitałowych	-500	0	0	0	0	0	-500

Źródło: Opracowanie własne na podstawie druku nr 1528.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano wyliczonych skutków finansowych. W odniesieniu do skutków dla sektora finansów publicznych zgłoszono jednak uwagę, że projekt nie posiada pewnych źródeł finansowania z budżetu państwa, a hipotetyczne oszczędności, na które powołują się Wnioskodawcy są wysoce nieprawdopodobne do uzyskania. Dodano, że koszty projektowanych rozwiązań jedynie pogłębiłyby deficyt budżetowy⁴⁹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt będzie wiązał się z obciążeniami administracyjnymi wynikającymi z konieczności zorganizowania spółki celowej Fundusz Transformacji Regionu Bełchatowskiego S.A., przekazania jej środków publicznych, a następnie rozliczenia sposobu ich wykorzystania. Obciążenia te spoczywać będą zarówno na aparacie właściwych ministrów, jak i na spółce Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.

Zarówno wsparcie udzielane projektowanej spółce przez państwo, jak i pomoc przekazywana przez nią innym podmiotom gospodarczym mogą stanowić pomoc publiczną w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, co będzie wymagało

⁴⁹ Zob. ID ankiety: 39861.

przeprowadzenia przez administrację publiczną odpowiednich czynności weryfikacyjnych.

Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Projekt zdaje się wpisywać w założenia Europejskiego Zielonego Ładu, w szczególności w ideę sprawiedliwej transformacji. Jego konstrukcja budzi jednak pewne wątpliwości natury prawnej. Przewidziane w projekcie cele oraz zakres działalności spółki Fundusz Transformacji Regionu Bełchatowskiego zostały określone bardzo szeroko i koncentrują się na ogólnym rozwoju gospodarczym konkretnego regionu, co rodzi pytania o zasadność takiej interwencji z punktu widzenia interesu publicznego.

Projekt przewiduje utworzenie celowej spółki akcyjnej przez państwo, która – korzystając ze środków publicznych oraz wypracowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej – ma wspierać proces transformacji województwa łódzkiego.

Projekt jest wzorowany na regulacjach dotyczących Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego, wobec których aktualnie prowadzone są prace w Ministerstwie Przemysłu, zmierzające do ich doprecyzowania i uzupełnienia, tak aby zapewnić pełną skuteczność przyjętych rozwiązań prawnych. W związku z tym zasadne wydaje się zapoznanie się z treścią projektowanej w ministerstwie nowelizacji w toku dalszych prac legislacyjnych nad opiniowanym aktem.

Zastrzeżenia budzi brak precyzyjnych przepisów w projekcie określających sposób utworzenia spółki oraz wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za jej powołanie. W pewnym zakresie dostrzegalne jest także odstępianie od ogólnych zasad wynikających z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, bez podania stosownego uzasadnienia takiego rozwiązania.

Projekt przewiduje utworzenie przez państwo wyspecjalizowanego podmiotu gospodarczego. Dlatego zarówno wsparcie udzielane tej spółce przez państwo, jak i pomoc przekazywana przez nią innym podmiotom gospodarczym, będą musiały zostać ocenione pod kątem zgodności z unijnymi regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej. Projekt nie zawiera przepisów sprzecznych z prawem Unii Europejskiej i nie stanowi ustawy wykonującej prawo Unii w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

2. Projekt nie dotyczy praw zagwarantowanych w EKPC oraz protokołach dodatkowych do EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa może wpłynąć znacząco na mieszkańców regionu bełchatowskiego i województwa łódzkiego oraz na organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja może sprzyjać zmniejszeniu prognozowanego spadku ludności, dając szansę na rozwój regionu pomimo planowanego zamknięcia największego zakładu pracy w powiecie. Ustawa może stanowić uzupełnienie dla Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji

Województwa Łódzkiego i jako taka ograniczać problemy związane z wykluczeniem społecznym, które może powstawać wskutek zamykania się dużych zakładów pracy. Skutki społeczne ustawy będą w dużej mierze uzależnione od Strategii Funduszu – tworzenie impulsów do rozwoju i transformacji przemysłowej będzie skuteczniejsze, jeżeli uwzględni lokalne uwarunkowania (zarówno potrzeby jak i zasoby).

3. Skutki gospodarcze: Projekt powoduje m.in. możliwość wsparcia w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz może mieć wpływ na poziom zatrudnienia na terenie regionu bełchatowskiego. Przedsiębiorcom stwarza możliwość wykreowania nowych źródeł przychodów oraz wsparcia w prowadzeniu dotychczasowej działalności np. przez pomoc w utrzymaniu płynności finansowej podczas procesu transformacji. Jednocześnie dla przedsiębiorców, którzy nie będą beneficjentami Funduszu, projekt może stanowić zagrożenie, gdyż ich konkurenci będą w sytuacji uprzywilejowanej (np. w kwestii finansowania działalności). Z kolei dla pracowników z regionu bełchatowskiego projekt może przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy. Ważne jest przy tym, że skala i rodzaj skutków gospodarczych projektu uzależniona będzie w dużej mierze od konstrukcji programów realizowanych przez Fundusz.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja będzie miała bezpośredni wpływ na wynik sektora finansów publicznych, w tym na budżet państwa, a także jednostki sektora finansów publicznych obsługujące fundusze celowe, w tym Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Wnioskodawcy przewidują maksymalny limit wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie projektu w wysokości 800 mln zł. Z punktu widzenia całego systemu finansów publicznych prognozowane ujemne saldo sektora finansów publicznych na przestrzeni 6 lat nie wydaje się wysokie, jednakże sytuacja wygląda nieco inaczej, jeśli uwzględni się fakt, iż w 2025 r. zaplanowano deficyt budżetu państwa na poziomie 289 mld zł⁵⁰, a Polska znajduje się obecnie w unijnej procedurze nadmiernego deficytu⁵¹. Oszacowany przez Wnioskodawców wynik sektora finansów publicznych może wpłynąć na powiększenie deficytu budżetowego oraz długu publicznego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W procesy transformacji energetycznej i gospodarczej w regionach węglowych Rumunii (powiat Gorj) i Hiszpanii (Asturia) zaangażowano szerokie spektrum podmiotów na różnych poziomach zarządzania. Kluczową rolę w obu przypadkach odgrywają instytucje rządowe i samorządowe, odpowiedzialne za tworzenie i wdrażanie strategicznych ram transformacji. Znaczący wkład mają regionalne agencje rozwoju, ministerstwa branżowe, organy koordynujące działania z zakresu energetyki, przemysłu i zatrudnienia. W procesy te aktywnie włączane są

⁵⁰ Por. art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63) – Deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2025 r. na kwotę nie większą niż 288 770 000 tys. zł.

⁵¹ Zob. Decyzja Rady (UE) 2024/2133 z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2133, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj>) oraz Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>).

również organizacje pracodawców, izby gospodarcze, uczelnie, instytucje naukowe, a także związki zawodowe.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, przemysł, energetyka, węgiel, Fundusz, Skarb Państwa, spółka, państwo, pomoc publiczna

Weryfikacja: Tomasz Jaroszyński (pkt I-III, V.2), Kaja Krawczyk (pkt IV), Paweł Kościelny (pkt V.1), Izabela Bień (pkt VI), Piotr Russel (pkt VII), Monika Korolewska (pkt VIII), Mirosław Sobolewski (całość), Adam Dudzic (całość)