

Poznań, 12 stycznia 2018 r.

**Dr Krystian Ziemiński & Partners**  
**Kancelaria Prawna spółka komandytowa**  
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

**EKSPERTYZA PRAWNA**  
określana dalej jako *Ekspertyza*

przygotowana przez: **Dr Krystian Ziemiński & Partners**  
**Kancelaria Prawna spółka komandytowa**  
z siedzibą w Poznaniu,

na zlecenie: **Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej**  
**z siedzibą w Poznaniu, Gmina Kleszczów, Gmina Rząśnia,**  
**Gmina Sulmierzyce, Gmina Szczerców**

[dalej wspólnie jako: *Zleceniodawcy*].

**I. Przedmiot *Ekspertyzy*.**

Przedmiot *Ekspertyzy* obejmuje swoim zakresem:

- a) wskazanie dotychczasowego ustawowego zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego finansowanych opłatami uregulowanymi w dziale VII ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz potencjalnych skutków w powyższym zakresie wynikających z uchwalenia nowelizacji ustawy w kształcie proponowanym w ustawie o Polskiej Agencji Geologicznej w brzmieniu projektu z dnia 14 listopada 2017 r. (wykaz prac legislacyjnych, UD118).

- b) ocenę konstytucyjności projektowanej regulacji, umniejszającej dochody jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zakresu pozostawionych gminom zadań w dziedzinie dotychczas finansowanej opłatami.

## **II. Podstawy prawne analizy.**

*Ekspertyzę* sporządzono w oparciu o projekt ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej w brzmieniu zaprezentowanym w dniu 14 listopada 2017 r. [dalej jako: **PAG**] oraz przepisy następujących aktów prawnych:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze [dalej jako: **Pgig**];
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [dalej jako: **ufp**];
- ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [dalej jako: **udjst**];
- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [dalej jako: **usg**].

## **III. Analiza prawna.**

### **A.**

#### ***Prawny oraz funkcjonalny charakter opłaty eksploatacyjnej.***

Uwzględniając przedmiot *Ekspertyzy*, uwagę w pierwszej kolejności skierować należy na źródło oraz sposób ujęcia opłaty eksploatacyjnej w obowiązującym ustawodawstwie. Dopiero bowiem prawidłowa identyfikacja charakteru prawnego przedmiotowej opłaty i motywów jej wprowadzenia pozwoli zająć stanowisko w zakresie ewentualnych konsekwencji planowanych zmian. Niewątpliwie wszelkie analizy w tym zakresie wymagają zbadania specyfiki działalności gmin uprawnionych do pobierania opłaty eksploatacyjnej.

#### ***1. Ustawowa konstrukcja opłaty eksploatacyjnej (stan obecny).***

Konstrukcję opłaty eksploatacyjnej określa ustawa Pgig. W przepisie art. 134 ust. 1 tego aktu ustawodawca postanowił, że opłatę taką wnosi przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie

i rozpoznawanie węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża – uzyskał decyzję inwestycyjną.

Opłatę eksploatacyjną za wydobywanie kopaliny towarzyszącej ustala się jako iloczyn 50% kwoty stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny towarzyszącej wydobytej w danym półroczu. Z regulacji ustawy Pggig wynika, że przedsiębiorca jest obowiązany samodzielnie ustalać wysokość opłaty eksploatacyjnej i przed upływem miesiąca następującego po półroczu (odpowiednio do 31 stycznia i 31 lipca) wносить ją bez wezwania na rachunki bankowe: gminy, na terenie której prowadzi wydobywanie (w wysokości 60 % łącznej kwoty należnej opłaty) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki wodnej (w wysokości 40 % łącznej kwoty należnej opłaty).

Ponadto w określonym ustawowo terminie (tożsamym do terminu uiszczenia opłaty) przedsiębiorca przedstawia organowi koncesyjnemu, gminie i NFOŚiGW kopie dowodów dokonanych wpłat wraz z informacją zawierającą m.in dane identyfikujące przedsiębiorcę oraz przyjętą stawkę i ustaloną w oparciu o nią kwotę opłaty, w tym kwotę przypadającą odpowiednio gminie i NFOŚiGW. W przypadku, gdy przedsiębiorca prowadzi wydobywanie na terenie więcej niż jednej gminy w informacji, o której mowa powyżej należy jednocześnie wskazać ilość wydobytej kopaliny oraz kwotę należnej opłaty w stosunku do każdej z gmin. Jeżeli wysokość należnej opłaty za półrocze nie przekracza 300 zł, obowiązek jej zapłaty nie powstaje, jednakże nie oznacza to, że przedsiębiorca nie ma obowiązku przedłożenia odpowiedniej informacji do organu koncesyjnego, gminy i NFOŚiGW (art. 137 ustawy Pggig).

## ***2. Projekt zmian w ustawie Pggig***

Ustawową konstrukcję opłaty eksploatacyjnej istotnie modyfikuje projekt ustawy o PAG. Treścią projektu z dnia 14 listopada 2017 r. projektodawca zmierza do utworzenia państwowej osoby prawnej, której celem ma być wykonywanie szeroko rozumianych zadań państwa w dziedzinie geologii.

W uzasadnieniu projektu podaje się, że ustawa ma na celu organizacyjno-strukturalne, zadaniowo-kompetencyjne oraz rzeczowo-finansowe uporządkowanie i wzmocnienie tej sfery państwowej działalności, która polega na badaniu, rozpoznawaniu i dokumentowaniu budowy geologicznej, racjonalnym zagospodarowywaniu struktur geologicznych, w tym ochronie tych struktur oraz wypełniającej je materii, bez względu na miejsce ich występowania. Polska Agencja Geologiczna ma wykonywać interes publiczny państwa w dziedzinie geologii, z włączeniem zapewnienia bazy surowcowej.

W konsekwencji omówionych zamierzeń, m.in. w celu sfinansowania działalności Polskiej Agencji Geologicznej, projektodawca zakłada nowelizację ustawy PgiG, w tym jej art. 141. Opłata eksploatacyjna byłaby uiszczana na rachunek bankowy Polskiej Agencji Geologicznej i w stosownych częściach niezwłocznie przekazywana na rzecz gmin oraz NFOŚiGW (art. 141 ust. 1b w projektowanym brzmieniu). Jeśli chodzi o rozdział dochodów z opłaty, nowelizacja przewiduje zmniejszenie dochodów NFOŚiGW do 5% wpływów, wskazując, że ich 35% stanowiłoby dochód PAG (art. 141 ust. 1). Ponadto, nowym przepisem art. 141 ust. 3 projektodawca zamierza ograniczyć łączną roczną wysokość dochodów gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej do 500 zł na jednego mieszkańca. Postanawia się przy tym (art. 141 ust. 3 zdanie drugie), że nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy kwotą stanowiącą 60% wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, a jej rocznym limitem ma stanowić dochód Polskiej Agencji Geologicznej.

W odniesieniu do powyższych zmian projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy PAG wskazał, że planuje się ograniczenie dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej należnej gminom – ale wyłącznie dla tych gmin, dla których dochód roczny z tytułu opłaty eksploatacyjnej na głowę mieszkańca wyniósłby więcej niż 500 zł (wg danych z 2015 r. oznacza to zmniejszenie dochodów gmin o 72 mln. zł rocznie). Celem takiej zmiany ma być pobudzenie nowych obszarów gospodarczych opartych na eksploatacji złóż kopalin.

*De facto* omawiane zmiany oznaczają odstępianie od zasady wyrażonej w uchylanym obecnie art. 162a ustawy PgiG, w myśl której: państwowa służba geologiczna jest finansowana ze środków budżetu państwa w części dotyczącej środowiska będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska. Dokonywana na mocy projektowanej ustawy o PAG reorganizacja państwowej administracji geologicznej powiązana została z pozbawieniem gmin górniczych części przysługujących im dotychczas dochodów z opłaty eksploatacyjnej.

### ***3. Opłata eksploatacyjna jako kategoria finansowa.***

Niewątpliwie opłatę eksploatacyjną w rozumieniu ustawy PgiG postrzegać należy jako daninę publicznoprawną<sup>1</sup>. Jest to bowiem świadczenie ustanowione w drodze ustawy, o charakterze powszechnym (dotyczy wszystkich podmiotów prowadzących działalność w zakresie wydobywania kopalin), przymusowym (obowiązek jego zapłaty nie zależy od woli podmiotu zobowiązanego), przeznaczone na realizację celów publicznych, stanowiąc

---

<sup>1</sup> A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 389.

dochód budżetowy m.in. jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. e udjst: dochód własny).

Daniny publiczne - w kategoriach konstytucyjnych - są zaliczane do ciężarów i świadczeń publicznych (zob. art. 84 i art. 217 Konstytucji RP). Ufp do omawianego rodzaju danin (publicznych) zalicza pięć rodzajów świadczeń: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek skarbu państwa oraz inne świadczenia pieniężne spełniające dwie cechy: po pierwsze – ponoszone na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, po drugie – których obowiązek ponoszenia wynika z ustawy. Daniną publiczną jest więc, zgodnie z definicją ustawową, takie świadczenie pieniężne (i tylko pieniężne, co wynika wprost z treści art. 5 ust. 2 pkt 1 ufp), które ponoszone jest na rzecz ściśle określonego – ustawowo zdefiniowanego – podmiotu mające charakter obowiązkowy i umocowanie ustawowe.

W świetle powyższych uwag opłata eksploatacyjna kwalifikowana powinna być jako danina publicznoprawna. Jest bowiem wynikającym z ustawy świadczeniem pieniężnym (art. 133 ust. 2 ustawy Pgi), należnym związkom publicznoprawnym (art. 141 ust. 1 ustawy Pgi), mającym przymusowy charakter. Kontrowersje budzi natomiast bliższa kategoryzacja omawianej daniny (jako podatku, opłaty albo innego rodzaju należności publicznoprawnej). Niewątpliwie nie przesądza o tym jej ustawowa nazwa. W doktrynie, orzecznictwie TK oraz literaturze przedmiotu przyjmuje się, że czynnikiem determinującym podział danin na opłaty i podatki, pozostaje aspekt ich ekwiwalentności<sup>2</sup>. Ekwiwalentność jest cechą właściwą opłat, natomiast przymiotu tego nie mają inne daniny publiczne.

W przypadku opłaty eksploatacyjnej tłem dla rozważań o jej prawnym charakterze jest ukształtowana u progu lat 90. XX wieku idea ekologicznej reformy podatkowej<sup>3</sup>. W najprostszym ujęciu, zgodnie z założeniami owej reformy, celowym jest przemieszczenie ciężarów fiskalnych z pracy czy kapitału na określone sektory gospodarki negatywnie oddziałujące na środowisko<sup>4</sup>. Zainteresowanie tzw. „opodatkowaniem środowiska” znalazło odzwierciedlenie w prawodawstwie unijnym. W rozporządzeniu Parlamentu i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska zdefiniowano m.in. pojęcie *podatków związanych*

---

<sup>2</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005, s. 151-152.

<sup>3</sup> Zob. szerz. Śleszyński J., *Koncepcja ekologicznej reformy podatkowej* [w:] *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Śleszyński J. (red.), Białystok 2004, s. 9 i nast.

<sup>4</sup> G. Borys, *Opłata eksploatacyjna jako kategoria finansowa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 42

ze środowiskiem. Definicja ta swoim brzmieniem obejmuje takie kategorie jak podatek lub opłata, „w których podstawą opodatkowania jest jednostka fizyczna (lub odpowiednik jednostki fizycznej) czegoś, co ma udowodniony określony negatywny wpływ na środowisko, i które są uznawane za podatek w systemie ESA 95”<sup>5</sup>. Analizy przeprowadzone na potrzeby wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej doprowadziły do przekonania, że podatki związane ze środowiskiem pełnią funkcję fiskalną. Zaznacza się jednak, że tego rodzaju wpływy podatkowe stanowią daninę rekompensującą szkody wyrządzone środowisku, przy czym są one nieproporcjonalne do całkowitej wartości poniesionych strat.

Finansowoprawny charakter opłaty eksploatacyjnej był także przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 9 lutego 1999 r w sprawie o sygn. U 4/98. Wskazano w nim m.in., że: *Obowiązek uiszczania opłaty eksploatacyjnej jest całkowicie oderwany od stosunków własnościowych; obciąża on wszystkich eksploatujących złoża, niezależnie od istnienia jakichkolwiek praw do gruntu. Opłata stanowi wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, które dziś powszechnie uważa się za dobro wspólne.* Trybunał uznał, że opłata eksploatacyjna uregulowana na gruncie ustawy Pggig posiada ekwiwalenty charakter (jest zatem nie podatkiem, lecz klasyczną opłatą).

W kolejnym wyroku – z 13 lipca 2011 r. – Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swoje stanowisko i stwierdził, że: *sui generis rekompensata za ingerencję w środowisko (ekwiwalentność) przesądza o niepodatkowym charakterze opłaty eksploatacyjnej (zob. pkt 1.6. w części III niniejszego uzasadnienia), chociaż należy zaznaczyć, że w doktrynie toczy się dyskusja co do charakteru opłat za środowisko, do których opłata eksploatacyjna jest zbliżona. Z jednej strony przejawia się zapatrywanie, że chociaż w opłatach za środowisko można doszukiwać się pewnej ekwiwalentności świadczeń, to mają one większość cech charakterystycznych dla podatku, można je uznać za sui generis podatki ekologiczne. Zwolennicy innego poglądu, nawiązując do rozważań ekonomistów, wyprowadzają wniosek, że opłaty są ceną za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów środowiska albo ceną zapłaconą za prawo do korzystania z naturalnej pojemności asymilacyjnej środowiska (zob. W. Radecki, *Opłaty ...*, s. 30-32). Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażony w sprawie o sygn. U 4/98 pogląd o niepodatkowym charakterze opłaty eksploatacyjnej.*

Pogląd zgodny z którym opłata eksploatacyjna stanowi wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowe opodatkowanie niektórych

---

<sup>5</sup> ESA 95 – European System of Accounts. Podatkiem jest obowiązkowa i niedająca się uniknąć zapłata w gotówce lub innej formie, nałożona przez rząd danego kraju, samorząd terytorialny lub instytucje UE.

dziedzin produkcji, znalazł także wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 15 września 1998 r., sygn. akt II SA 526/98 (Lex nr 41300), NSA w Warszawie stwierdził, że: *Oplata eksploatacyjna ma (...) stanowić w pewnym zakresie również rekompensatę za szkody, jakie eksploatacja kopalin wywołuje w naturalnym środowisku.*

W doktrynie ekonomicznej wskazuje się, że opłata eksploatacyjna posiada charakter opłaty typu *royalty*<sup>6</sup>. Według Banku Światowego za *royalty* uznawać należy takie podatki i opłaty, których celem jest zrekompensowanie właścicielowi utraconych bezpowrotnie złóż kopalin lub są one specyficzne dla sektora górniczego. G. Borys wskazuje, że opłata eksploatacyjna spełnia to drugie kryterium<sup>7</sup>. W jej opinii dla sektora górniczego specyficzne jest przejmowanie za pomocą danin części renty gruntowej, związanej z wykorzystywaniem podziemnych zasobów naturalnych. Autorka podnosi, że w podziale renty pomiędzy poszczególnych jej beneficjentów uwidacznia się silne uzależnienie od czynników politycznych. Uzasadnieniem tego typu twierdzeń ma być ekonomiczny wymiar omawianej opłaty. Otóż mając na uwadze charakter prawny opłaty jako świadczenia zwrotnego (ekwiwalentnego), podnosi się, że opłata eksploatacyjna w części, w jakiej trafia do NFOŚiGW nie stanowi zapłaty za zindywidualizowane świadczenie. Otóż część kwoty należnej opłaty eksploatacyjnej trafia do NFOŚiGW i w tym zakresie wraz z innymi opłatami (w określonej części) stanowi źródło pokrycia tzw. zobowiązań wieloletnich w obszarze geologii i górnictwa. W określonej części opłata eksploatacyjna nie jest zatem świadczeniem zwrotnym tzn. nie wiąże się z bieżącym korzystaniem ze środowiska przez podmioty zobowiązane. Podobne przemyślenia przedstawiciele doktryny formułują w stosunku do tej części opłaty eksploatacyjnej, która zasila budżet gmin<sup>8</sup>.

Podnosi się także, że państwo nie dysponuje legitymacją w zakresie swoistego udostępnienia uprawnień do legalnego negatywnego oddziaływania na środowisko, gdyż „państwo środowiska nie wytworzyło, a jedynie stara się racjonalnie nim gospodarować”. Powyższe argumenty pozwalają twierdzić przedstawicielom doktryny, że opłata eksploatacyjna (opłaty za korzystanie ze środowiska), która uregulowana została w ustawie Pggig posiada wyłącznie charakter fiskalny<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> G. Borys, *Op. cit.*, s. 46

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 46

<sup>8</sup> M. Kachniarz, *Bogactwo Gmin – efekt gospodarności czy renty geograficznej?* *Ekonomia* 2011 nr 5 (17), s. 81.

<sup>9</sup> J. Małecki, *Prawno-finansowe instrumenty, do których stosuje się ordynację podatkową* (w:) *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s.260; K. Gruszecki, *Oplata za korzystanie ze środowiska wprawie ochrony środowiska*, *Glosa* 2003, nr7, s.4 [cyt. za B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, WK 2016, publ. LEX].

Występuje także stanowisko pośrednie, zwracające uwagę na wykorzystywanie instrumentalnego charakteru różnych władczych form dochodów publicznych. Posługiwanie się podatkami pod nazwą „opłaty publiczne” – a także opłatami, które po części są opłatami publicznymi, a po części podatkami – sprzyja niekiedy realizacji pierwszoplanowego, fiskalnego celu tych danin i jednocześnie realizacji pochodnych funkcji opłat publicznych, a co się z tym wiąże nie można w sposób bezwzględny opowiadać się za wyeliminowaniem cech podatkowych z opłat publicznych i przeprowadzać ostrej linii podziału między nimi. W przypadku opłat eksploatacyjnych w obrębie funkcji tych danin, obok funkcji fiskalnej, można wskazać funkcję: restytucyjną, kompensacyjną, waloryzacyjną, stymulacyjną, protekcyjną, prewencyjno-represyjną<sup>10</sup>.

Uwzględniając powyższe, w odniesieniu do opłaty eksploatacyjnej, należy zwrócić uwagę na cele jej poboru. Przede wszystkim chodzi o zrekompensowanie szkód powstałych w naturalnym środowisku w wyniku działalności przedsiębiorców górniczych<sup>11</sup>. Jej pobór uzasadniany jest również m.in. twierdzeniem, że działalność wydobywcza jest na tyle ryzykowna z punktu widzenia ogółu funkcjonowania gminy, iż uzasadnionym wydaje się rekompensowanie niedogodności jakie gmina ponosi z tytułu prowadzenia na jej terenie działalności objętej opłatami<sup>12</sup>. Z innej strony podnosi się także, że opłaty za korzystanie ze środowiska (a więc także i opłata eksploatacyjna) są ceną za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów środowiska albo ceną zapłaconą za prawo do korzystania z naturalnej pojemności asymilacyjnej środowiska<sup>13</sup>. Przypomnieć należy także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie zawarte w przywołanym już orzeczeniu z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, zgodnie z którym opłata eksploatacyjna „*jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji*”<sup>14</sup>.

Istotny aspekt uzasadniający pobór opłaty eksploatacyjnej przedstawił R. Uberman<sup>15</sup>. Wskazał on, że nakładanie obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin ma na celu m.in. uzyskanie środków finansowych na przygotowanie

---

<sup>10</sup> B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, WK 2016 [LEX] z powołaniem się na J. Gliniecką, Fiskalne i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych (w:) Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego, pod red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s.168.

<sup>11</sup> zob. Ł. Piotrowski, *W sprawie dopuszczalności dochodzenia opłat eksploatacyjnych przez gminy górnicze*, Samorząd Terytorialny, 2003 nr 1-2, s. 111.

<sup>12</sup> K. Karpus, *Komentarz do art. 141 ustawy Prawo geologiczne i górniczne* (w:) B. Rakoczy (red.) *Prawo Geologiczne i Górnicze*. Komentarz, LEX 2015

<sup>13</sup> zob. W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 30-32).

<sup>14</sup> (OTK ZU nr 1/1999, poz. 4)

<sup>15</sup> zob. R. Uberman, *Opłata eksploatacyjna za wydobywanie kopalin po nowelizacji prawa geologicznego i górniczego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r.*, „Górnictwo odkrywkowe” nr 1/2002, s. 46.



warunków zapewniających funkcjonowanie gospodarczo-społeczne rejonów górniczych w okresie po wyczerpaniu eksploatowanych zasobów. W jego opinii realizację powyższego celu zapewnić powinna część wpływów z opłat przekazywanych gminom.

O charakterze oraz funkcjonalnym uzasadnieniu opłat eksploatacyjnych wypowiedziała się także J. Gliniecka<sup>16</sup>. Odnosząc się do istoty kategorii opłat takich jak opłata eksploatacyjna, wskazuje, że wiążą się one z prawną ochroną wartości środowiska (opłaty ekologiczne) są powiązane ściśle z określonymi zadaniami, głównie z zakresu kształtowania i ochrony środowiska naturalnego jako dobra wspólnego. Opłaty te mogą być powiązane z prawem do prowadzenia działalności szkodzącej lub zagrażającej środowisku naturalnemu w zakresie niewymiernym lub trudno wymiernym, które, dzięki swojemu charakterowi, w dużym stopniu pełni wówczas funkcję restytucyjno-kompensacyjną. W tej grupie opłat mieszczą się przede wszystkim opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska, ale także opłaty eksploatacyjne. Cytowana autorka dostrzega w opłacie eksploatacyjnej w szczególności realizację funkcji kompensacyjnej. Podkreśla ona, że funkcja ta może być rozumiana dwojako. W znaczeniu węższym oznacza naprawienie szkód i pokrycie strat poniesionych przez poszkodowanego. W znaczeniu szerszym ma charakter zryczałtowanego wynagrodzenia i zadośćuczynienia dla „zbiorowego pokrzywdzonego”<sup>17</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się A. Lipiński, który przyrównuje opłatę eksploatacyjną do kategorii opłat z tytułu korzystania ze środowiska<sup>18</sup>. Wskazuje, że funkcją ww. opłaty pozostaje wyrównanie uszczerbku w środowisku, spowodowanego wydobywaniem kopaliny, jak również złagodzenie uciążliwości, jakich doznaje gmina z powodu prowadzenia na jej terenie działalności eksploatacyjnej. Autor ten zauważa, że opłaty eksploatacyjne mogą „być rozpatrywane jako zryczałtowana należność z tytułu korzystania z zasobów środowiska (bez względu na to, jaki prawny tytuł do tych zasobów przysługuje uprawnionemu). Przekazanie większości wpływów z tego tytułu na rzecz gmin, w obrębie których taka działalność jest podejmowana powinno służyć kompensacie uciążliwości powstałych w następstwie jej wykonywania. Jest bowiem poza sporem, że wykonywanie działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym (zwłaszcza wydobywanie kopaliny) polega na wykorzystywaniu nieodtwarzalnych zasobów środowiska, po części w sposób niszczący te zasoby. Niezbędne może okazać się zatem

---

<sup>16</sup> J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz 2007, s. 13 i 32-39

<sup>17</sup> zob. J. Gliniecka, *Fiskalna i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 166

<sup>18</sup> A. Lipiński, *Nowy model opłat eksploatacyjnych w prawie geologicznym i górniczym (uwagi de lege ferenda)*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 385

przywrócenie ich do należytego stanu. Obowiązki te nie zawsze dają się wyegzekwować od podmiotu, którego działalność doprowadziła do takiej sytuacji (np. z powodu jego likwidacji); po części bywa to zresztą niemożliwe (np. w razie wyeksploatowania kopaliny). Niezbędne staje się zatem stworzenie rozwiązań umożliwiających gromadzenie i dystrybucję środków finansowych, za pomocą których można podjąć działania co najmniej zmierzające do kompensaty tego rodzaju uszczerbków w inny sposób.”<sup>19</sup>

Podsumowując, opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną, która poza funkcją fiskalną (mającą drugoplanowe znaczenie) realizuje także szereg celów pozafiskalnych, związanych z dążeniem do kompensaty uciążliwości związanych z działalnością eksploatacyjną i wyrównania szkód w środowisku naturalnym, a także konsekwencji tych szkód. Kompensata, o której mowa wiązana jest z terenami gmin dotkniętych działalnością zakładów górniczych.

#### **4. Opłata eksploatacyjna jako dochód własny jednostki samorządu terytorialnego.**

Jak już wskazano, *de lege lata* wpływy z opłaty eksploatacyjnej stanowią w 60% dochód własny gminy. Warto wskazać, że także ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w art. 4 wśród źródeł dochodów własnych gmin wymienia m.in. wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej.

W powyższym kontekście wymaga odnotowania, że podobne rozwiązania mają w Polsce długą tradycję. W ustawodawstwie przedwojennym obowiązywał samoistny podatek komunalny (stanowiący w całości dochód samorządu) od kopalń – obciążający wydobywanie węgla, soli i ropy naftowej<sup>20</sup>. Także gdy wprowadzano opłatę eksploatacyjną w 1991 r.<sup>21</sup>, uwzględniono opinię Rady Legislacyjnej wskazującą na zasadność przyznania znaczącej części wpływów gminie. Stanowisko Rady Legislacyjnej podawało w wątpliwość założenie o możliwości realizacji celów opłaty przez budżet centralny<sup>22</sup>.

W tym kontekście odnotować należy, że dochody własne stanowią istotną i najbardziej pożądaną kategorię dochodów samorządów, umożliwiającą w najszerszym zakresie realizację gwarantowanej konstytucyjnie zasady samodzielności finansowej. Pojęcie dochodów własnych pojawia się w Polsce w przepisach prawnych i w literaturze<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> A.Lipiński, *Opłata eksploatacyjna w prawie geologicznym i górniczym*, PUG 1999, 11, s. 19.

<sup>20</sup> Uzupełnienia do „Nauki skarbowości”, Warszawa 1935, w: R.Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 2015 (przedruk), s.475.

<sup>21</sup> Zob. ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego (Dz.U. nr 31, poz. 128).

<sup>22</sup> Zob. Biuletyn Rady Legislacyjnej 1990, nr 20, s. 174.

<sup>23</sup> J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2009, zeszyt 3, s. 143.

Są to wpływy związane z budżetem lokalnym bezterminowo, określone w ustawie, które w przeciwieństwie do subwencji i dotacji nie pochodzą od administracji państwowej. W granicach określonych ustawami samorządy mają możliwość wpływania na wysokość dochodu własnego i mają względną swobodę w jego wydatkowaniu<sup>24</sup>.

Jeśli chodzi o przeznaczenie dochodów własnych wskazać należy, że z przepisów ufp i udjst uwzględniają zasadę niefunduszowania. Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „w nauce prawa finansowego uważa się, że przy prowadzeniu gospodarki finansowej gminy regułą jest, że samodzielność wydatkowa wyraża się w samodzielnym kreowaniu i kształtowaniu wydatków, co w efekcie prowadzi do oderwania i autonomiczności kwot konkretnych wydatków na zadania własne w stosunku do dochodów, które finansowanie tych zadań umożliwiają. Wyraża się to nie tylko w zasadzie jedności formalnej i materialnej budżetu, która prowadzi do zakazu celowego łączenia dochodów i wydatków w budżecie gminy, lecz także w zasadzie powszechności oraz idących za tym ogólnym przeznaczeniem globalnej kwoty dochodów w relacji do globalnej kwoty wydatków.”<sup>25</sup> O ile zatem z przepisów szczególnych nie wynika obowiązek kierunkowego przeznaczenia uzyskiwanych wpływów, gmina jest uprawniona do autonomicznego decydowania o finansowaniu przypisanych jej zadań publicznych.

W odniesieniu do opłaty eksploatacyjnej (tak w ujęciu historycznym, aktualnym, jak i zgodnie z projektowanym brzmieniem ustawy PgiG) pozostawiono gminom swobodę w określeniu przeznaczenia uzyskiwanych dochodów i identyfikację zadań wymagających szczególnej troski, a wynikających z górniczego statusu. Ma to związek z pozycją ustrojową gminy i przewidzianą Konstytucją samodzielnością gminy w realizacji przypisanych jej zadań publicznych. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 usg, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przywołany zapis ustawowy realizuje założenie przyjęte w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd, a zatem także i gmina, wykonuje

---

<sup>24</sup> E. Maćkowiak, *Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Pawłowice*, ZESZYTY NAUKOWE UNIwersytetu SZCZECIŃSKIEGO nr 786, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 64/2 (2013) s. 113–125.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 24.11.1998 r., K 22/98, PUG 1999, nr 6, s.19-21.

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przy czym gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu.<sup>26</sup>

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na szeroki zakres zadań własnych samorządu szczebla gminnego. Stosownie do art. 7 ust. 1 usg, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a rozbudowany, niewyczerpujący katalog tych zadań zawiera się w 22 punktach. Sprostanie wymogom zaspokajania potrzeb zbiorowości lokalnej nie zawsze wiązać będzie się z jednakowym nakładem środków finansowych. O zróżnicowanych kosztach realizacji dóbr publicznych decydować mogą różne okoliczności. Wśród nich wymienić można m.in. szczególne położenie w obrębie kraju, uwarunkowania geograficzne, czy demograficzne. Niewątpliwie o sposobie realizacji zadań własnych przez gminy uprawnione do poboru opłaty eksploatacyjnej decyduje zlokalizowanie na ich obszarze kopalni oraz w zasięgu oddziaływania infrastruktury towarzyszącej.

Reasumując, dochody własne jednostek samorządu terytorialnego mają podstawowe znaczenie dla realizacji gwarantowanej konstytucyjnie zasady samodzielności. Od ich wielkości oraz stabilności zależy w istocie prawidłowe realizowanie zadań, jakie w wyniku decentralizacji zostały samorządowi (gminom w szczególności) powierzone<sup>27</sup>. Nie ulega wątpliwości, że dochody własne gmin w sposób bezpośredni znajdują przełożenie na stopień realizacji ich zadań własnych. Nie można w tym ujęciu pomijać opłaty eksploatacyjnej jako kategorii stanowiącej niewątpliwie jedno z najistotniejszych źródeł dochodów własnych gmin o charakterze górniczym. Zależność pomiędzy jej poborem, a realizacją zadań publicznych przez gminy górnicze, zyskuje istotne znaczenie, szczególnie w kontekście specyfiki funkcjonowania tego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego.

## **5. Specyfika realizacji zadań własnych przez gminy będące beneficjentami opłaty eksploatacyjnej.**

Na co zwrócono już uwagę w *Ekspertyzie* opłata eksploatacyjna związana jest z niedogodnościami wynikającymi z funkcjonowania zakładów górniczych i koniecznością kompensowania szkód w środowisku postrzeganych w perspektywie wieloletniej,

---

<sup>26</sup> T. Moll, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.(red. B. Dolnicki) LEX 2016.

<sup>27</sup> J. Śmiechowicz, *Stabilność dochodów gmin w kontekście ich władztwa podatkowego i fakultatywności opłat lokalnych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, nr 294, s. 173.

dotykających przede wszystkim konkretnych społeczności lokalnych<sup>28</sup>. Gminy, będąc beneficjentami dochodów z opłaty eksploatacyjnej nie są jednak zasadniczo związane normatywnymi wytycznymi co do przeznaczenia tych dochodów, co czyni zadość zasadzie samodzielności (w tym samodzielności finansowej – wydatkowej) gmin. Nie budzi jednak wątpliwości, że górniczy charakter gmin wpływa na zwiększone potrzeby finansowe w zakresie zaspokajania ciężących na nich własnych zadań publicznych. Względna swoboda w realizacji tych zwiększonych potrzeb jest pożądana, gdyż umożliwia w każdej gminie uwzględnienie jej indywidualnej sytuacji. Zlokalizowanie działalności związanej z obowiązkiem w opłacie eksploatacyjnej wywołują może różne skutki dla różnych wspólnot samorządowych. Wynikać to może z rodzaju działalności eksploatacyjnej, jej umiejscowienia w terenie i różnego sposobu oddziaływania na otoczenie. Zakres tych skutków nie zawsze (a nawet rzadko) powiązany jest z liczbą ludności (wyjątek dotyczyć może zadań gminy w obszarze ochrony zdrowia). Dlatego też, jak wskazano, opłata eksploatacyjna postrzegana jest jako zryczałtowana należność z tytułu korzystania z zasobów środowiska.

Specyficzny status gmin o charakterze górniczym wynikać może zatem z zagrożeń towarzyszących prowadzeniu działalności w zakresie wydobywania a w konsekwencji w oczywisty sposób przekładać się może na trudności w realizowaniu zadań własnych. Takie zjawiska jak: powstawanie osuwisk, osiadanie powierzchni terenu na skutek odwodnienia, czy wstrząsy sejsmiczne rzutują na sposób realizacji zadań własnych samorządu związanych z inwestycjami w infrastrukturę wodociągową, kanalizacyjną, czy drogową oraz z bieżącym utrzymaniem tej infrastruktury. Realizacja niezbędnych inwestycji każdorazowo wymaga uwzględnienia okoliczności, które w standardowych warunkach nie są spotykane. Powyższe wiąże się także z zaangażowaniem większej ilości środków finansowych i przekłada się na sferę organizacyjną. Istotnym czynnikiem kształtującym sposób realizacji zadań publicznych pozostaje także gęstość zaludnienia gmin górniczych. Często zaludnienie gmin, w których zlokalizowano przemysł wydobywczy charakteryzuje się niskimi wartościami. Wysoki jest także stopień rozproszenia poszczególnych mieszkańców. Jest to jedna z głównych kosztotwórczych okoliczności wpływających na ponadstandardowe potrzeby związane z kształtowaniem lokalnej infrastruktury i lokalnego transportu zbiorowego.

Należy także wskazać, iż niewątpliwie z dużym utrudnieniem w ramach funkcjonowania gmin o charakterze górniczym spotyka się realizacja zadania własnego w postaci ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej. Otóż zjawiskiem, którego

---

<sup>28</sup> zob. Ł. Piotrowski, *W sprawie dopuszczalności dochodzenia opłat eksploatacyjnych przez gminy górnicze*, Samorząd Terytorialny, 2003 nr 1-2, s. 111.

trudno doszukiwać się wśród gmin nie posiadających na obszarze swojego działania terenów górniczych, pozostaje regularne obniżenie poziomu wód gruntowych, wysychanie stawów, rzek, rowów, usychanie roślinności, pylenie czy składowanie odpadów towarzyszących wydobywaniu. Warto wskazać, że z wyżej wymienionymi okolicznościami wiąże się konieczność zwiększenia nakładów na realizację zadań własnych w zakresie ochrony zdrowia.

Nie można też pomijać występującej często potrzeby kompensowania niższych bądź ograniczonych walorów przyrodniczych gmin górniczych zwiększonymi wydatkami na infrastrukturę sportową, czy organizację kultury.

Ponadto wskazać należy na dodatkowe obowiązki gmin związane z ładem przestrzennym wynikające z ustawy PgiG. Wskazuje się na zasadność określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby zagospodarowania przestrzennego i sporządzenia na tę okoliczność dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (art. 91 ust. 1 pkt 1 ustawy PgiG). Ponadto, udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny oraz obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W terminie 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża węglowodorów obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 95 ustawy PgiG). Przyjęto zatem restrykcyjne zasady i określoną dyscyplinę w zakresie dokumentów planistycznych odnoszących się do obszarów górniczych. Naruszenie tych obowiązków przez gminę (niezależnie od przyczyn) skutkuje obligatoryjnym zarządzeniem zastępczym wojewody i obciążeniem gminy całością kosztów związanych ze zmianą studium w tym trybie (zob. art. 96 ustawy PgiG).

Plan miejscowy dla terenu górniczego, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach tego terenu w celu:

- 1) wykonania działalności określonej w koncesji;

- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3) ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych (art. 104 ust. 2 i ust. 4 ustawy PgiG).

W takim planie miejscowym można w szczególności określić także:

- 1) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów;
- 2) obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.

Z regulacji ustawy PgiG wynika, iż sporządzanie dokumentów z zakresu utrzymania ładu przestrzennego w gminie górniczej wymaga, nie tylko optymalnej realizacji przez gminy zamierzeń co do przeznaczenia poszczególnych terenów, lecz także zapewnienia porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa oraz realizacji potrzeb ochrony środowiska i z pewnością wymaga wyższego stopnia przygotowania organizacyjnego gminnego aparatu administracyjnego.

Podsumowując ten fragment rozważań wskazać należy, że analiza okoliczności towarzyszących prowadzeniu działalności w zakresie wydobycia wskazuje, iż istnieje ścisły związek ze sposobem i zakresem realizacji konkretnych zadań gminy, a poborem opłaty eksploatacyjnej. Zadania własne gmin górniczych wymagają większych nakładów finansowych i organizacyjnych. Istnieje też zależność między wysokością opłaty eksploatacyjnej a możliwością realizowania nałożonych na gminę zadań własnych (niepowiązana ściśle z liczbą ludności). Realizację niektórych zadań własnych gmin górniczych (związanych m.in. z ładem przestrzennym, lokalną infrastrukturą, ochroną środowiska) cechuje daleko idąca specyfika, która uzasadnia przyznanie im zryczałtowanej kompensaty w postaci wpływów z opłaty eksploatacyjnej.

## **B.**

### ***Ocena konstytucyjności projektu ustawy o PAG***

#### **I.**

Ocena rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o PAG w zakresie podziału dochodów z opłaty eksploatacyjnej winna być dokonywana w świetle następujących przepisów konstytucyjnych:

- zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1);
- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej; przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2);
- jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1);
- zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4).

Warto przy tym wskazać, że Konstytucja wymienia także dochody jednostek samorządu, a wśród nich dochody własne, wskazując na konieczność ich ustawowego określenia (art. 167 ust. 2 i ust. 3). Zaznacza się przy tym, że wymienienie w Konstytucji określonych tytułów prawnych dochodów samorządu ma charakter gwarancyjny, co oznacza, że „prawa JST do dochodów mają charakter praw podmiotowych o charakterze publicznoprawnym, wynikają bowiem z ustrojowych relacji między dwoma związkami publicznoprawnymi, współodpowiedzialnymi za stan państwa”<sup>29</sup>.

Wskazanie dochodów własnych jako pierwszych w art. 167 Konstytucji nie jest przypadkowe i oznacza, że powinno to być zasadnicze źródło wyposażania JST w zasoby finansowe. Wyposażenie samorządów w dochody własne to nie to samo, co przekazanie im należnych kwot subwencji ogólnych i dotacji celowych. Nie chodzi tu bowiem tylko o przepływ środków pieniężnych – w wysokości wynikającej z przepisów prawa – z budżetu centralnego do budżetów lokalnych, lecz o przekazanie na czas nieokreślony, w formie ustawy, tytułu prawnego do pobierania dochodów i stymulacyjnego oddziaływania na wysokość wpływów z tego źródła będącego następstwem przysługującego w stosunku do niego pewnego zakresu władztwa publicznoprawnego i decyzji politycznych podejmowanych przez organy samorządowe w granicach prawa, oraz możliwość przewidywania ich wysokości, w sposób pozwalający na podejmowanie takich decyzji.

Dochody własne JST służą realizacji przypadających im zadań, czyli zadań własnych. Ich wysokość powinna być zatem odpowiednia do zakresu tych zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji), zaś zmianom w podziale zadań publicznych między państwo a samorząd powinny towarzyszyć zmiany w podziale dochodów między tymi związkami

---

<sup>29</sup> M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012/3/5-13 i powołany w tej publikacji wyrok TK z 26.11.2001 r. (K 2/00).



publicznoprawnymi (art. 167 ust. 4 Konstytucji). Należy zatem przyjąć, że JST przysługuje roszczenie o takie ukształtowanie dochodów własnych przez ustawodawcę zwykłego, które będzie uwzględniać powyższe konstytucyjne cechy dochodów własnych. Roszczenie to może być dochodzone wyłącznie przed Trybunałem Konstytucyjnym, sprawującym kontrolę zgodności z Konstytucją przepisów prawa<sup>30</sup>.

Wynikająca z powołanych przepisów Konstytucji zasada adekwatności pojmowana jest jako postulat takiego wyposażenia samorządów w dochody, które pozwoli im na efektywne wykonywanie przypadających im zadań publicznych oraz występowanie mechanizmów korygujących podział dochodów między państwo a samorząd w sytuacji zmian w podziale zadań między tymi podmiotami<sup>31</sup>.

Podkreśla się, że na władzy centralnej spoczywa obowiązek adekwatnego podziału źródeł dochodów między państwo a samorząd. Podział ten musi następować ustawowo, z góry i w zasadzie na czas nieoznaczony, na podstawie przesłanek generalnych i abstrakcyjnych – jednakowych dla każdego z samorządów<sup>32</sup>.

Jednocześnie, zgodnie z zasadą adekwatności środki finansowe przeznaczane dla poszczególnych typów JST powinny być zróżnicowane ze względu na charakter ich zadań. Powinna mieć ona zastosowanie nie tylko do oceny ogólnej sytuacji finansowej wszystkich JST, ale również być brana pod uwagę w odniesieniu do każdego samorządu z osobna. Można stwierdzić, że „zasada adekwatności odnosi się do właściwego podziału środków publicznych w ramach sektora finansów publicznych, a także w ramach różnych szczebli i rodzajów JST”<sup>33</sup>.

## 2.

Przy literalnym rozumieniu przepisu art. 167 ust. 4 Konstytucji każda zmiana w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego powinna skutkować zmianą ich udziału w dochodach publicznych. Innymi słowy, każde dodanie zadań powinno skutkować zwiększeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, każde zaś ich odjęcie – zmniejszeniem dochodów<sup>34</sup>. Co do zasady nie powinno także dochodzić do pozbawiania gmin źródeł dochodów, przy zachowaniu *status quo* w zadaniach.

---

<sup>30</sup> M. Bogucka-Felczak, op.cit., częściowo z powołaniem się na T. Dębowską-Romanowską, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 245–247.

<sup>31</sup> wyrok TK z 16.03.1999 r. (K 35/98); wyrok TK z 30.06.2003 r. (K 8/02); M. Bogucka-Felczak, op.cit.

<sup>32</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, FK 2014/1-2/7-11.

<sup>33</sup> Zob. D. Wyszowska, *Zastosowanie zasady adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/7-8/13-21.

<sup>34</sup> J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2015/1-2/80-88.

Trybunał Konstytucyjny często jednak uchyla się od jednoznacznych ocen w omawianym zakresie, bądź zasadę adekwatności środków do zadań interpretuje w sposób celowościowy. Zwraca się bowiem uwagę, że tak rozumiana zasada adekwatności zakłada możliwość mierzenia kosztów realizacji zadań publicznych realizowanych przez samorządy. Ponadto trudne do zidentyfikowania są „przypadające” samorządom do realizacji zadania publiczne, których katalog ulega ciągłym zmianom. Jak się podkreśla, szeroki zakres swobody politycznej legislatury w kształtowaniu sfery finansów publicznych, jaki pozostawia Konstytucja także często skutkuje wyłączeniem oceny tych działań przez sąd konstytucyjny<sup>35</sup>. Zdaniem T. Dębowskiej-Romanowskiej, zasada adekwatności źródeł dochodów samorządu terytorialnego, choć ma zadania gwarancyjne oraz jest normą o charakterze zjurydyzowanym, o dużym znaczeniu orzeczniczym, ze swej natury jest zdana na niepewne i trudne do przewidzenia orzecznictwo TK i sądów administracyjnych. Ze swej istoty w kontekście całej Konstytucji RP stwarza bowiem zbyt wielki luz interpretacyjny<sup>36</sup>.

W nawiązaniu do powyższego wskazać można w pierwszej kolejności na korzystne dla gmin wyroki Trybunału. W jednym z wyroków sąd konstytucyjny podkreślił, że chociaż konsekwencją zaskarżonej ustawy było zmniejszenie przychodów jednostek samorządu terytorialnego, to nie wiązało się ono z ograniczeniem ich zadań. Następnie zaś TK uznał, że taka sytuacja prowadzi do naruszenia równowagi pomiędzy dochodami a zadaniami gmin. Jak wskazał: **„Jeśli zatem przyjmujemy, że w punkcie wyjściowym, tzn. w chwili stanowienia ustawy, gminy dysponowały środkami na realizację swych zadań, stosownie do art. 167 ust. 1 Konstytucji, to umniejszenie majątku będącego źródłem dochodów własnych, przy braku rekompensaty i niezmienionym poziomie zadań, oznacza naruszenie konstytucji”** (wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98). W tym przypadku TK nie wymagał zatem wykazania dysproporcji w podziale zadań i dochodów na poziomie ogólnym (tj. w zakresie całości obowiązków i środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego), **niekonstytucyjność upatrując jedynie w fakcie, że zaskarżona ustawa zredukowała przychody gmin bez odpowiedniego zmniejszenia ich zadań** (por. też wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00)<sup>37</sup>.

W świetle powyższego **nowelizacja art. 141 ustawa Pgi zgodnie z treścią projektu ustawy o PAG winna być uznana za niekonstytucyjną. Wprowadza bowiem**

---

<sup>35</sup> M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012/3/5-13.

<sup>36</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, FK 2014/1-2/7-11.

<sup>37</sup> J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2015/1-2/80-88.

## **ograniczenie wpływów z opłaty eksploatacyjnej do budżetów gminnych bez jednoczesnego przesunięcia w zadaniach.**

### **3.**

Należy jednak odnotować, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzegalne jest także inne podejście, nakazujące uwzględniać także kontekst dokonywanych zmian w dochodach i zadaniach JST. Zakłada ono, że art. 167 ust. 1 Konstytucji RP „nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. (...) zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej”. W ocenie TK dany akt normatywny może być uznany za sprzeczny z zasadą adekwatności tylko wtedy, gdy „ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, [będzie] uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom”. Z orzecznictwa TK wynika także zasadność badania nie tylko całości dochodów i wydatków danej jednostki samorządu terytorialnego, ale tak większej liczby samorządów.<sup>38</sup>

W tym ujęciu dla stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy wprowadzającej zmianę w zakresie zadań lub dochodów samorządu, wskazuje się na zasadność przeprowadzenia testu adekwatności, a w jego ramach uzyskania odpowiedzi twierdzącej na każde z trzech poniższych pytań:

- Pytanie 1: „Czy wprowadzona regulacja tworzy nowe zadanie własne albo zmniejsza dochody jednostek samorządu terytorialnego?”
- Pytanie 2: „Czy nałożenie nowych zadań lub zmniejszenie dochodów nie implikowało odpowiednich korzystnych zmian dla jednostek samorządu terytorialnego?”
- Pytanie 3: „Czy wskutek wprowadzonej regulacji niemożliwe jest realizowanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego?”<sup>39</sup>

W analizowanym przypadku pozytywna odpowiedź na pierwsze pytania nie powinna budzić wątpliwości. Projektowane w ustawie o PAG przepisy skutkowały będą bezpośrednim obniżeniem dochodów gmin górniczych i nie implikuje korzystnych zmian w zakresie ciążących na nich zadań publicznych. Ocena skutków regulacji stanowiąca

---

<sup>38</sup> J. Wiśniewski, *op.cit.*, s. 80-88

<sup>39</sup> *Ibidem*.

część projektu potwierdza zakładane ubytki w gminnych dochodach (określa ich wysokość na 72 mln. zł rocznie).

W ocenie autorów Ekspertyzy przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie trzecie należy uwzględnić cele, jakim służyć ma pobór opłaty eksploatacyjnej i opisaną wcześniej specyfikę gmin górniczych. Zdolność realizacji zadań przez gminy górnicze należy zatem oceniać w perspektywie wieloletniej. Oznacza to, że należy uwzględnić, że kompensujący charakter opłat eksploatacyjnych najwidoczniej ujawnić się może w dłuższym horyzoncie czasowym, po zaprzestaniu działalności przez zakłady górnicze. Analiza omawianego aspektu nie powinna sprowadzać się do prostej oceny bieżącej zdolności do realizacji zadań. Samą zasadność dokonywanej zmiany w podziale dochodów z opłaty eksploatacyjnej należy postrzegać w szerszym kontekście związanym z zasadniczą treścią projektowanej ustawy o PAG, której istota sprowadza się do sfinansowania państwowej administracji geologicznej, nie tak jak dotychczas ze środków budżetu państwa w części dotyczącej środowiska będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska, lecz ze środków będących obecnie w dyspozycji samorządów (w oderwaniu od zmian w podziale zadań).

Także zatem w bardziej restrykcyjnym ujęciu nowela ustawy PgiG może być uznana za niekonstytucyjną z uwagi na naruszenie zasady samodzielności finansowej gmin (i jej istoty wyrażającej się w adekwatności środków do zadań). Należy jednak zauważyć, iż zastosowanie restrykcyjnego nurtu orzecznictwa TK może nie być zasadne w omawianym przypadku, kiedy dojść może do nie budzącego wątpliwości, dostrzegalnego *prima facie* ograniczenia wpływów z opłaty eksploatacyjnej do budżetów gminnych bez jednoczesnego przesunięcia w przypisanych samorządom zadaniach.

### C.

#### ***Podsumowanie.***

- Opłata eksploatacyjna stanowi daninę publiczną – opłatę – której funkcją jest odpłatność za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego i kompensata uciążliwości wynikających z działalności górniczej dotyczących lokalne wspólnoty samorządowe;
- Opłata eksploatacyjna stanowi w znaczącej części dochód własny gmin, co zabezpiecza zgodną z zasadą pomocniczości niwelację negatywnych skutków działalności zakładów górniczych. Rozwiązanie to ma w polskim porządku prawnym długą tradycję (uzasadnienie historyczne), a także wiernie realizuje

konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej (w szczególności wydatkowej) gmin górniczych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP);

- Podział źródeł dochodów między państwo a samorząd powinien być adekwatny, powinien następować ustawowo, z góry i w zasadzie na czas nieoznaczony, na podstawie przesłanek generalnych i abstrakcyjnych – jednakowych dla każdego z samorządów (art. 32 Konstytucji);
- W świetle norm wyrażonych w art. 167 Konstytucji, każda zmiana w zakresie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego powinna skutkować zmianą ich udziału w dochodach publicznych (każde dodanie zadań powinno skutkować zwiększeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, każde zaś ich odjęcie – zmniejszeniem dochodów). Nie powinno także dochodzić do pozbawiania gmin źródeł dochodów, przy zachowaniu *status quo* w zadaniach publicznych;
- W rozważanym kontekście należy zwrócić uwagę na trafne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego: „jeśli zatem przyjmujemy, że w punkcie wyjściowym, tzn. w chwili stanowienia ustawy, gminy dysponowały środkami na realizację swych zadań, stosownie do art. 167 ust. 1 Konstytucji, to umniejszenie majątku będącego źródłem dochodów własnych, przy braku rekompensaty i niezmienionym poziomie zadań, oznacza naruszenie konstytucji” (wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98). Przyczyny niekonstytucyjności można upatrywać jedynie w fakcie, że kwestionowana ustawa zredukowała przychody gmin bez odpowiedniego zmniejszenia ich zadań (por. też wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00). Odwołanie się do tych orzeczeń jest w pełni zasadne w przypadku rozważanej nowelizacji art. 141 ustawa Pggig zgodnie z treścią projektu ustawy o PAG. Propozycja ta winna być uznana za niekonstytucyjną, gdyż wprowadza ograniczenie wpływów z opłaty eksploatacyjnej do budżetów gminnych bez jednoczesnego przesunięcia w zadaniach. Taki skutek projektowanej ustawy jest widoczny *prima facie* (nowelizacja zakłada sfinansowanie reformy administracji geologicznej – nie wpływającej na zakres zadań własnych gmin – środkami pozyskanymi z uszczuplenia dochodów własnych gmin).

**Paweł Grzybowski**  
*Starszy Asystent*

**Dominik Goślicki**  
radca prawny  
*Starszy Konsultant*

**Paweł Kaźmierczak**

doradca podatkowy nr wpisu 11747  
*Partner*