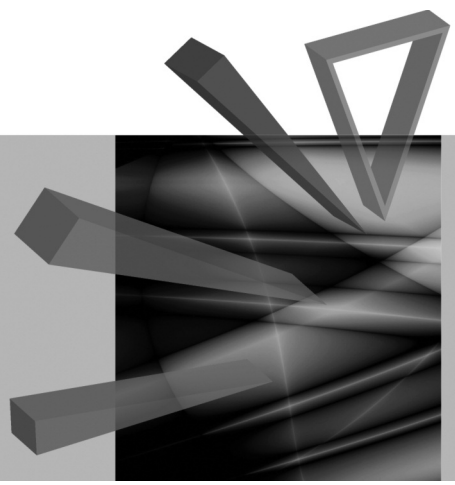
PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

229

Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju



pod redakcją
Andrzeja Graczyka

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Eugeniusz Kośmicki, Rafał Miłaszewski, Bazyli Poskrobko

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia publikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities http://cejsh.icm.edu.pl
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiejkolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-139-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp 11

Część 1. Koncepcyjne aspekty formułowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju

Joost Platje: Sustainable Development as a club good 15
Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński: Czynniki równoważenia programów rozwoju na poziomie regionów 26
Karol Kociszewski: Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej 37
Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał: Ochrona środowiska w świetle ustawy o rachunkowości 49

Część 2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol: Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich 61
Agnieszka Becla: Bariery informacyjne strategii zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich Dolnego Śląska 74
Agnieszka Becla: Ocena wdrażania najlepszej dostępnej techniki w aspekcie zrównoważonego rozwoju 86
Anna Katoła: Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju 94
Stanisław Czaja: Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach uzdrowiskowych Dolnego Śląska – wnioski z analizy 102
Bogusław Stankiewicz: Przedsiębiorstwa uzdrowiskowe w strategiach władz samorządowych – operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju . 113
Beata Skubiak: Program Leader plus jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich w regionie zachodniopomorskim 124

Część 3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie i gospodarce wodnej

Karol Kociszewski: Wdrażanie instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programów rolno-środowiskowych 141

Anna Bisaga: Zasada *cross compliance* jako odpowiedź wspólnej polityki rolnej na zagrożenia środowiskowe w rolnictwie 153
Małgorzata Śliczna: Rozwój systemu dystrybucji ekologicznych produktów żywnościowych jako czynnik równoważenia konsumpcji 161
Andrzej Graczyk: Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 z perspektywy zrównoważonego rozwoju 170
Teresa Szczerba: Problemy zrównoważonego rozwoju gospodarki wodnej Dolnego Śląska 181
Lidia Kłos: Gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego) 190

Część 4. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w energetyce

Andrzej Graczyk: Zrównoważony rozwój w polityce energetycznej Polski do roku 2030 201
Paweł Korytko: Polityka energetyczna Polski w świetle zmniejszających się kopalnych zasobów energii 210
Tomasz Żołyniak: Inwestycje gmin w energię odnawialną i poprawę efektywności energetycznej jako sposób implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju 219
Alicja Graczyk: Zrównoważony rozwój morskiej energetyki wiatrowej 227
Magdalena Protas: Programowanie rozwoju zrównoważonej energetyki na szczeblu lokalnym i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstw sektora energetycznego 237
Joanna Sikora: Zrównoważona konsumpcja zasobów energetycznych jako wyzwanie zrównoważonego rozwoju w Polsce 245
Izabela Szamrej-Baran: Uwarunkowania energetyczne i ekologiczne zrównoważonego budownictwa w Polsce 254

Część 5. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwie

Agnieszka Panasiewicz: Środowiskowa ocena cyklu życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju 269
Michał Ptak: Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich 277
Sabina Zaremba-Warnke: Testy konsumenckie jako instrument realizacji zrównoważonej konsumpcji 288
Agnieszka Ciechelska: Wdrażanie orientacji zrównoważonego rozwoju w bankach i instytucjach finansowych 297

Dorota Bargiel: Wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie ... 305
Barbara Kryk: Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za środowisko a świadomość ekologiczna pracowników ... 313

Summaries

Part 1. Conceptual aspects of the formulation and implementation of sustainable development

Joost Platje: Zrównoważony rozwój jako dobro klubowe ... 25
Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński: Sustainability factors of the development programs on the regional level ... 36
Karol Kociszewski: The conception of sustainable development of rural areas and its implementation within European Union policy ... 48
Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał: Environmental protection in the light of the Act on accountancy ... 56

Part 2. Implementation of sustainable development in municipalities

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol: Implementation of sustainable development in Silesian municipalities ... 72
Agnieszka Becla: The informative barriers of sustainable development strategy in Lower Silesia communities ... 85
Agnieszka Becla: Opinion of initiation of the best available technique (BAT) in the aspect of the sustainable development ... 93
Anna Katoła: The role of local government in implementing sustainable development ... 101
Stanisław Czaja: Realization of the principles of sustainable development in health resort communities of Lower Silesia ... 112
Bogusław Stankiewicz: Wellness companies in the strategies of local authorities – operationalization of the concept of sustainable development ... 123
Beata Skubiak: Leader Plus Program as a means for attaining the sustainable growth in rural areas in Western Pomerania ... 138

Part 3. Implementation of sustainable development in agriculture and water management

Karol Kociszewski: The implementation of sustainable rural development instruments with special regard of agri-environmental programmes 152
Anna Bisaga: *Cross compliance* principle as a CAP'S response to environmental dangers in agriculture 160
Małgorzata Śliczna: Development of distribution of organic food as a factor of sustainable consumption 169
Andrzej Graczyk: The project of State Water Policy till 2030 from the of sustainable development 179
Teresa Szczerba: Problems of sustainable development of water management in Lower Silesia 189
Lidia Kłos: Water and wastewater management in rural areas as part of sustainable development (on the example of example some municipalities of West Pomeranian voivodeship) 197

Part 4. Implementation of sustainable development in the energy sector

Andrzej Graczyk: Sustainable development in the Polish energy policy till 2030 209
Paweł Korytko: Polish energy policy in the light of decreasing of fossil energy resources 218
Tomasz Żołyniak: Investments made by communities in a field of renewable energy and improving energy efficiency as a way to implement the concept of sustainable development 226
Alicja Graczyk: Sustainable development of offshore wind power 236
Magdalena Protas: Programming the development of sustainable energy at local level and its impact on business decisions of the energy sector 244
Joanna Sikora: Sustainable consumption of energy resources as a challenge for sustainable development in Poland 253
Izabela Szamrej-Baran: Ecological and energy determinants of sustainable building in Poland 266

Part 5. Implementation of sustainable development in the enterprise

Agnieszka Panasiewicz: Environmental life cycle analysis as a tool for sustainable development 276
Michał Ptak: The functioning of exploitation charges in Poland and other European countries 287

Sabina Zaremba-Warnke: Consumer tests as a tool of sustainable consumption realization 296
Agnieszka Ciechelska: Implementation of sustainable development orientation in banks and financial institutions 304
Dorota Bargieł: Implementing Corporate Social Responsibility into the company 312
Barbara Kryk: Corporate Social Responsibility for natural environmental and environmental awareness of employees 321

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU nr 229
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS

Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju ISSN 1899-3192

Michał Ptak
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

FUNKCJONOWANIE OPŁAT Z TYTUŁU WYDOBYCIA KOPALIN W POLSCE I INNYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę funkcjonowania opłat eksploatacyjnych w Polsce. Omawia zmiany, jakie miały miejsce w konstrukcji tych opłat w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, a także funkcje przez nie spełniane. Szczególną uwagę zwrócono na rozwiązania zachęcające przedsiębiorców do racjonalnej gospodarki kopalinami i działań korzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska. W artykule przeanalizowano również doświadczenia wybranych krajów europejskich w zakresie funkcjonowania opłat i podatków eksploatacyjnych.

Słowa kluczowe: zasoby naturalne, gospodarka surowcami mineralnymi, opłaty eksploatacyjne.

1. Wstęp

Opłaty i podatki odnoszące się do wydobycia kopalin ze złóż funkcjonują w wielu krajach europejskich. W Polsce opłaty pobierane z tego tytułu (tzw. opłaty eksploatacyjne) regulowane są przepisami prawa geologicznego i górniczego [*Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r.*...]. Pełnią one wiele różnych funkcji. Niektóre polegają na realizacji celów z zakresu ochrony środowiska, co pozwala zaliczyć opłaty odnoszące się do wydobycia kopalin do grupy opłat i podatków ekologicznych[1].

Celem artykułu jest analiza opłat eksploatacyjnych funkcjonujących w Polsce już od 1982 r. Szczególną uwagę zwrócono na ewolucję tych opłat w ostatnich latach, a także na spełniane przez nie funkcje. Omówione zostały również doświadczenia wybranych krajów europejskich w zakresie stosowania instrumentów podatkowych odnoszących się do wydobycia kopalin.

[1] Opłaty i podatki z tytułu wydobycia kopalin zaliczane są do podatków ekologicznych (wyodrębnianych na podstawie przedmiotu opodatkowania, którym w tym przypadku jest wykorzystanie zasobów naturalnych), m.in. w statystykach OECD i Eurostatu. Ze względu na trudności w prowadzeniu badań porównawczych pomiędzy różnymi krajami do kategorii podatków ekologicznych nie włącza się jednak podatków od wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej.

2. Ogólna charakterystyka opłat eksploatacyjnych stosowanych w Polsce

Opłaty eksploatacyjne pobierane są na ogół od przedsiębiorców posiadających koncesję na wydobywanie kopaliny. Ich przedmiotem jest jednak także działalność polegająca na wykonywaniu prac geologicznych. Wykonawcy prac geologicznych uiszczają opłatę eksploatacyjną, jeżeli w czasie tych prac wydobyli kopalinę lub zagospodarowali kopalinę wydobywającą się samoistnie. Opłata obliczana jest jako iloczyn ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym oraz stawki kwotowej dla danego rodzaju kopaliny. W przepisach określających wysokość stawek wyodrębnia się aż 58 rodzajów kopalin.

Od momentu wprowadzenia opłat eksploatacyjnych ich konstrukcja była kilkakrotnie zmieniana (tab. 1). Zmiany te dotyczyły m.in. sposobu obliczania wysokości opłaty oraz stosowanych mechanizmów stymulujących określone zachowania podmiotów wydobywających kopaliny.

Stawki opłaty do końca 2001 r. miały charakter procentowy, co uzależniało jej wysokość od ceny zbytu bądź ceny sprzedaży wydobytej kopaliny. Rozwiązanie to było przedmiotem krytyki – niektóre kopaliny nie były bowiem przedmiotem transakcji kupna–sprzedaży, co utrudniało przypisanie im odpowiedniej ceny [Uberman 2002, s. 48]. Stawki procentowe zostały zastąpione stawkami kwotowymi w 2002 r. [*Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r.…*]. Zrezygnowano również wówczas z mechanizmu polegającego na wydawaniu przez organy koncesyjne decyzji o wysokości opłat. Przedsiębiorcy zostali zobowiązani do samodzielnego naliczania opłaty eksploatacyjnej i wnoszenia jej w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału na rachunki bankowe odbiorców opłaty. Od 2002 r. konstrukcja opłat eksploatacyjnych nie uległa poważniejszym zmianom.

Należy dodać, że przepisy prawa geologicznego i górniczego przewidują także stosowanie opłat koncesyjnych (zwanych *quasi*-eksploatacyjnymi), uiszczanych w przypadku prowadzenia różnych rodzajów działalności wymagających koncesji [Lipiński 1999, s. 17]. W obowiązującym obecnie stanie prawnym są one ponoszone z tytułu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych. Opłaty koncesyjne funkcjonują w Polsce (choć w różnym kształcie) już od 1991 r.

Tabela 1. Konstrukcja opłaty eksploatacyjnej w latach 1982-2001

Lata	Nazwa opłaty i podmioty obowiązane do jej wnoszenia	Sposób obliczania wysokości opłaty za jednostkę (tonę, m^3) kopaliny	Rozwiązania zachęcające do racjonalnej gospodarki kopalinami
1982-1990	Opłata za wydobyte ze złóż kopaliny wnoszona przez przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielnie pracy eksploatujące złoża kopalin	Określony procent ceny zbytu kopaliny	Podwyższenie opłaty (o 25%) w razie przekroczenia normatywu strat zasobów złoża. Przepisy nie przewidywały opłat za wydobycie kopalin towarzyszących, co zachęcało do kompleksowego zagospodarowania złóż
1991-1994	Opłata eksploatacyjna uiszczana przez podmioty gospodarcze wydobywające kopaliny, w tym wydobywające kopaliny ze zwałów po robotach górniczych	Określony procent ceny sprzedaży (maksymalnie 10%) wydobytej kopaliny lub – jeżeli kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymagała przeróbki – procent ceny sprzedaży surowca uszlachetnionego bądź wzbogaconego[a)]	Obniżenie opłaty (maksymalnie o 50%) mogło wystąpić w razie stosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na środowisko, obiektów i urządzeń na powierzchni lub rekultywujących środowisko bądź też zagospodarowania kopalin towarzyszących. Zwyżka opłaty (maksymalnie o 50%) mogła zostać zastosowana w sytuacji pozostawienia nie wybranych zasobów bilansowych złoża
1994-2001	Opłata eksploatacyjna uiszczana przez przedsiębiorców wydobywających kopalinę bądź surowiec mineralny z odpadów po robotach górniczych lub procesach wzbogacania kopalin	Określony procent (maksymalnie 10%) ceny sprzedaży kopaliny wydobytej ze złoża albo ceny sprzedaży surowca mineralnego, wydobytego z odpadów po robotach górniczych lub uzyskanego z odpadów po procesach wzbogacania kopaliny	Obniżenie stawki o połowę dla surowców wydobytych z odpadów po robotach górniczych lub z odpadów po procesach wzbogacania. Opłata mogła zostać obniżona również m.in. w wyniku zastosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na środowisko bądź wydobywania kopalin towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych

a) w drugim przypadku cenę sprzedaży stanowił koszt (wydobycia) kopaliny powiększony o stawkę zysku stosowaną przez podmiot gospodarczy, który wydobył kopalinę, albo jedna trzecia część ceny sprzedaży produktu finalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Lipiński 1999, s. 14; Lipiński 1992, s. 18; Szamałek 2001, s. 31; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1991 r.…*; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r.…*; *Uchwała nr 138 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1982 r.…*; *Ustawa z dnia 9 marca 1991 r.…*; *Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r.…*].

3. Funkcje opłaty eksploatacyjnej

Opłaty i podatki od wydobycia zasobów naturalnych są zwykle nakładane w celu przejęcia renty górniczej należnej państwu[2]. Instrumenty podatkowe dotyczące eksploatacji zasobów naturalnych mogą być również wykorzystywane do osiągania różnych celów pozafiskalnych, takich jak np. zastępowanie kopalin innymi materiałami (np. pochodzącymi z recyklingu) czy internalizacja kosztów zewnętrznych wynikających z utraty wartości estetycznych środowiska z powodu działalności wydobywczej [Speck et al. 2006, s. 53; *Market-Based Instruments*… 2005, s. 58].

Funkcja stymulacyjna opłat eksploatacyjnych stosowanych w Polsce[3] wyraża się w zachęcaniu do racjonalnej gospodarki surowcami mineralnymi (np. wydobywania wszelkich składników użytecznych złóż) czy preferowaniu lub ograniczaniu wydobycia poszczególnych kopalin [Uberman 2002, s. 47; Księżyk 1992, s. 202]. Z tabeli 1 wynika, że od początku funkcjonowania opłat eksploatacyjnych w ich konstrukcji zawarte były propozycje stymulujące przedsiębiorców do racjonalnej gospodarki kopalinami. Obecnie takim rozwiązaniem, zachęcającym do maksymalnego wykorzystania zasobów eksploatowanych złóż, jest obniżenie obowiązującej stawki opłaty o połowę dla kopalin towarzyszących [Uberman 2002, s. 50]. Zwiększeniu udziału energii odnawialnej służy z kolei objęcie wód termalnych zerową stawką opłaty eksploatacyjnej [Szamałek 2005, s. 312].

Opłaty eksploatacyjne, służące finansowaniu zadań związanych z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i dokumentowaniem bazy surowców mineralnych, pełnią funkcję restytucyjną. Jak zauważa K. Szamałek, wyższe z nich wpływy pozwalają na efektywniejszą realizację tych zadań, prowadzącą także do zagospodarowania nowych złóż kopalin, co wiązać się będzie z uiszczaniem dodatkowych opłat eksploatacyjnych [Szamałek 2005, s. 317].

Od początku funkcjonowania opłaty eksploatacyjne były przynajmniej w części przeznaczane na określone cele. W latach 80. stanowiły one w całości dochód funduszu finansowania prac geologicznych, z którego opłacano m.in. badania budowy geologicznej kraju. W późniejszych latach wpływy z opłat były dzielone (w różnych proporcjach) pomiędzy budżety gmin, na terenie których jest prowadzona działalność objęta koncesją, a Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). W obecnie obowiązującym stanie prawnym opłaty eksploatacyjne (i koncesyjne) stanowią w 60% dochód odpowiedniej gminy, a w 40% – przychód NFOŚiGW. Środki Narodowego Funduszu z tytułu tych opłat mają być przeznaczane na finansowanie potrzeb:

[2] Eurostat definiuje rentę, reprezentującą „czysty zysk" z wydobycia, jako „wartość wydobycia pomniejszoną o koszty wydobycia, włączając w to normalną stopę zwrotu z kapitału" [*Market-Based Instruments*… 2005, s. 58].

[3] Omówione w artykule funkcje opłaty eksploatacyjnej opisał w literaturze K. Szamałek [Szamałek 2001, s. 61].

- geologii, w zakresie poznania budowy geologicznej kraju oraz gospodarki zasobami złóż kopalin i wód podziemnych;
- górnictwa, służących ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko wynikającego z wydobywania kopalin i likwidacji zakładów górniczych.

W latach 2004-2009 wpływy NFOŚiGW z tytułu opłat regulowanych prawem geologicznym i górniczym stanowiły od 9 do 27% przychodów tego funduszu (zob. tab. 2). Największe wpływy z tytułu tych opłat Narodowy Fundusz uzyskał w 2008 r. (prawie 226 mln PLN). Spadek przychodów w 2009 r. miał wynikać z mniejszego wydobycia kopalin (głównie energetycznych) wskutek spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego kraju [*Sprawozdania z działalności Narodowego…* 2005-2010].

Tabela 2. Przychody NFOŚiGW z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych w latach 2004-2009 (w mln PLN)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Przychody NFOŚiGW, w tym:	786,0	730,5	1123,3	1398,0	1895,5	2395,4
opłaty uregulowane przez prawo geologiczne i górnicze, z tego:	195,7	199,7	203,6	216,6	225,8	217,0
opłaty eksploatacyjne	194,6	198,0	200,8	210,8	218,8	.
opłaty koncesyjne	1,2	1,7	2,8	5,9	7,0	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Sprawozdania z działalności Narodowego…* 2005-2010].

Pomoc NFOŚiGW na zadania z zakresu geologii i górnictwa przyjmuje postać dotacji inwestycyjnych, dotacji nieinwestycyjnych, a w przypadku górnictwa – także pożyczek. W latach 2008-2009 w dziedzinie geologii środki przeznaczano m.in. na realizację przedsięwzięć w zakresie poznania budowy geologicznej kraju (w tym badania i prace geologiczne dla ochrony środowiska) [*Sprawozdania z działalności Narodowego…* 2009-2010]. W dziedzinie górnictwa znaczną część środków wydatkowano z kolei na rekultywację terenów zdegradowanych przez górnictwo siarki.

Część wpływów z opłat eksploatacyjnych stanowi dochody własne odpowiednich gmin. W latach 2004-2009 dochody jednostek samorządu terytorialnego z tego tytułu wynosiły od 205 do 243 mln PLN rocznie [*Sprawozdania z wykonania budżetu…* 2005-2010]. Choć opłaty te stanowią niewielką część dochodów ogółu jednostek samorządu terytorialnego, to w niektórych gminach ich znaczenie fiskalne jest bardzo duże. Przykładowo w gminie Kleszczów, na której terenie funkcjonuje Kopalnia Węgla Brunatnego „Bełchatów", opłaty eksploatacyjne w 2009 r. stanowiły 18% całkowitych dochodów gminy [*Zarządzenie nr 0151/271/10…* 2010].

Wpływy z opłat eksploatacyjnych stanowiące dochody gmin nie mają oczywiście określonego z góry przeznaczenia. Podkreśla się jednak, że opłaty spełniają w tym przypadku funkcję kompensacyjną, umożliwiając gminom ponoszenie istotnych nakładów na infrastrukturę techniczną i ochronę środowiska [Szamałek 2005, s. 317]. Uzyskiwane środki, będące swego rodzaju rekompensatą za utracone nie-

odnawialne zasoby kopalin, pozwalają również na odpowiednie funkcjonowanie gospodarczo-społeczne regionów w okresie po wyczerpaniu eksploatowanych zasobów [Uberman 2002, s. 46, 49]. Możliwość uzyskiwania dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, a także innych podatków (np. od nieruchomości) może przy tym stanowić zachętę dla władz gmin do wyrażania zgody na prowadzenie uciążliwej dla środowiska działalności górniczej [Szamałek 2005, s. 314].

Opłaty eksploatacyjne (oraz koncesyjne) mogą także pełnić funkcję represyjną i prewencyjną [Lipiński, Mikosz 2003, s. 412; Szamałek 2001, s. 61]. Ściślej rzecz biorąc, chodzi tu o zwyżki stawek tych opłat stosowane w razie prowadzenia działalności bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków. W przypadku opłaty eksploatacyjnej stawka podwyższona stanowi 80-krotność stawki podstawowej.

4. Porównanie opłat eksploatacyjnych stosowanych w Polsce z instrumentami funkcjonującymi w innych krajach

W większości krajów europejskich stawki opłat bądź podatków za wydobycie kopalin mają charakter kwotowy. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej liczba kopalin objętych opłatami eksploatacyjnymi jest zwykle znacznie większa niż w krajach Europy Zachodniej [Speck et al. 2006, s. 53]. Stawki opłat są niekiedy corocznie waloryzowane, co zapobiega spadkowi ich realnej wysokości.

Stawki opłat eksploatacyjnych funkcjonujących na Łotwie i w Polsce przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Stawki opłat eksploatacyjnych dla wybranych rodzajów kopalin na Łotwie i w Polsce w 2010 r. (w EUR[4])

Rodzaj kopaliny	Łotwa	Polska
Dolomity	0,13/m^3	0,20/t
Gipsy	0,35/m^3	0,40/t
Piaski i żwiry	0,11/m^3	0,12/t
Ropa naftowa	–	8,36/t
Torfy	0,28/t	0,27/m^3
Wapienie	0,18/m^3	0,16/t
Węgiel brunatny	–	0,40/t
Węgiel kamienny	–	0,51/t

Źródło: [*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2008 r.…*; *Tax Rates in the Republic of Latvia…* 2010].

[4] Przy podawaniu stawek opłat i podatków oraz wielkości dochodów z ich tytułu przyjęto średnie roczne kursy podawane przez Eurostat (dla 2010 r. są to stawki prognozowane).

W krajach zachodniej i północnej Europy stosowana jest zwykle jedna stawka podatkowa mająca zastosowanie do wydobycia kruszywa i stosunkowo rzadko jest ona zmieniana. Przykładowo w Danii stawka podatku od 1990 r. wynosi 5 koron (w 2009 r. odpowiadało to ok. 0,7 EUR) za metr sześcienny wydobytych surowców (kamienia, żwiru, piasku, gliny, wapienia, kredy, torfu[5]). W podatku występuje pewna liczba zwolnień, obejmujących m.in. kruszywa wykorzystywane w celu ochrony wybrzeża. W Szwecji podatek od kruszywa obciążający żwirownie został wprowadzony w 1996 r. Stawka podatkowa w wysokości 5 koron za tonę miała doprowadzić do zmniejszenia rozbieżności pomiędzy ceną kruszywa a kamienia łamanego (przed wprowadzeniem podatku rozbieżność ta wynosiła 7-8 koron) [Speck et al. 2006, s. 208; Andersson 2004, s. 12]. W 2003 r. stawkę podwyższono do 10 koron, a w 2006 r. do 13 koron za tonę kruszywa (w 2009 r. odpowiadało to ok. 1,2 EUR) [*Facts about*... 2007, s. 4]. W Wielkiej Brytanii podatek od kruszywa (piasku, żwiru, otoczaków itp.) obowiązuje od kwietnia 2002 r. Podstawowa stawka podatkowa wynosiła początkowo 1,60 funta za tonę kruszywa naturalnego. W kwietniu 2008 r. podwyższono ją do 1,95 funta (2,45 EUR), a w kwietniu 2009 r. do 2 funtów (2,2 EUR) [*Aggregates Levy*]. Podatek ma spowodować, że w cenie kopaliny zostaną uwzględnione koszty ekologiczne związane z wydobyciem oraz transportem kopalin, takie jak utrata wartości estetycznych krajobrazu czy hałas.

Do krajów stosujących stawki procentowe w opłatach za wydobycie kopalin należą Czechy. Przykładowe stawki wynoszą: dla węgla kamiennego – 0,5% lub 1,5% (w zależności od głębokości, z jakiej się go wydobywa), dla piasku i żwiru – 3%, a dla gipsu – 5%. Warto dodać, że w Czechach funkcjonują również opłaty za powierzchnię (wyrażoną w ha) objętą danym rodzajem działalności wydobywczej, uwzględniające oddziaływanie działalności na środowisko [*Statistical Environmental Yearbook*... 2009, s. 468].

Charakterystyczne jest to, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stosowane są zwyżki opłat w przypadku niezgodnego z prawem wydobycia kopalin. Przykładowo w Estonii podmioty wydobywające większą ilość kopalin niż określona w koncesji bądź też wydobywające kopaliny bez koncesji uiszczają 5-krotnie wyższą opłatę [*Environmental Taxes* 2009, s. 19]. Na Łotwie z kolei wydobycie kopalin bez wymaganej koncesji wiąże się nawet z 12-krotną zwyżką stawki opłaty [Speck et al. 2006, s. 139].

Opłaty i podatki związane z wydobyciem kopalin stanowią zwykle dochody budżetu państwa lub też są dzielone pomiędzy budżet państwa i budżety gmin właściwych ze względu na eksploatację (tab. 4).

[5] Przepisy prawa podają odpowiednie przeliczniki jednostek miar. Przykładowo przyjmuje się, że 1 t żwiru odpowiada 0,6 m^3.

Tabela 4. Przeznaczenie wpływów z opłat i podatków od wydobycia zasobów naturalnych w wybranych krajach europejskich

Kraj	Przeznaczenie wpływy z opłat za wydobycie	Roczne wpływy w latach 2006-2008 (w mln EUR)
Czechy	Budżet państwa (25% wpływów), budżety gmin (75% wpływów). Opłaty za wykorzystanie terenu stanowią w całości dochód odpowiednich gmin	21-27
Dania	Budżet państwa (bez określonego przeznaczenia)	27-30
Estonia	Budżet państwa, w przypadku wydobycia kopalin na morzu; Budżet państwa (w 50%) i budżety odpowiednich gmin (w 50%), w przypadku wydobycia kopalin istotnych z punktu widzenia państwa; Budżety gmin, w przypadku wydobycia kopalin o lokalnym znaczeniu	13-18[a)]
Litwa	Budżet państwa (w przypadku wydobycia kopalin w dopuszczalnych ilościach)	bd.
Szwecja	Budżet państwa	26-28
Wielka Brytania	Budżet państwa, fundusz *Aggregates Levy Sustainability Fund*	419-495

a) dane za lata 2006-2007.

Źródło: [*OECD Environmental*... 2005, s. 121; *Statistical Environmental Yearbook*... 2009, s. 469; Bleischwitz et al. 2004, s. 64-65; *Environmental Taxes* 2009, s. 20; *Skatter i Sverige*... 2009, s. 150; *National Report*...2002, s. 19; *Statens afgiftsprovenu 2003-2011*; Office for National Statistics].

W Wielkiej Brytanii część wpływów uzyskiwanych za pośrednictwem podatku od kruszywa zasila fundusz, z którego finansowane są działania zmniejszające negatywny wpływ wydobycia kruszywa na środowisko [*Aggregates Levy*]. Część dochodów z tego podatku wykorzystano też w ramach ekologicznej reformy podatkowej. Zgromadzone środki pozwoliły obniżyć wysokość składek ubezpieczeniowych płaconych przez pracodawców.

Szacuje się, że niektóre z omówionych podatków przyniosły korzystne rezultaty. Przykładowo w Wielkiej Brytanii, pomimo znacznego wzrostu produkcji budowlanej, sprzedaż kruszywa istotnie zmalała. W Czechach stawka opłat była jednak zbyt niska, by wpłynąć znacząco na zachowania przedsiębiorstw górniczych [*Effectiveness of Environmental*... 2008, s. 27, 39].

5. Zakończenie

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat konstrukcja opłat eksploatacyjnych funkcjonujących w Polsce była kilkakrotnie zmieniana. Obecnie stosowane są – podobnie jak w większości innych krajów europejskich – stawki kwotowe. W literaturze zwraca

się jednak uwagę, że obowiązujące w Polsce stawki powinny w większym stopniu uwzględniać uciążliwość wydobywania kopalin dla środowiska [Szamałek 2005, s. 317-319].

W konstrukcji opłat eksploatacyjnych zawarte są pewne rozwiązania, które mają zachęcać do racjonalnej gospodarki kopalinami i działań korzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska. Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska (np. likwidacja negatywnych skutków procesów wydobycia) możliwa jest także dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu środków zgromadzonych w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Skierowanie części wpływów z opłat do jednostek samorządu terytorialnego może pozwolić gminom na odpowiednie funkcjonowanie po zakończeniu eksploatacji kopalin na ich obszarze.

System opłat eksploatacyjnych w Polsce wykazuje pewne cechy charakterystyczne dla systemów istniejących w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Chodzi tu m.in. o stosowanie wielu stawek odnoszących się do różnych kopalin, a także opłat podwyższonych w razie wydobycia kopalin bez koncesji bądź z naruszeniem jej warunków. Opłaty te wydają się bardziej skomplikowane niż opłaty czy podatki stosowane w krajach zachodniej Europy, gdzie zwykle obowiązuje jedna stawka podatku znajdująca zastosowanie do wydobycia kruszywa.

Literatura

Aggregates Levy, http://customs.hmrc.gov.uk, dostęp: 28.10.2010.

Andersson L., *Taxing Raw Materials. A Qualitative Study of the Swedish Tax on Natural Gravel and the Danish Tax on Raw Materials*, Luleå University of Technology, Luleå 2004.

Bleischwitz R., Moll S., Bringezu S., Assmann D., Fischedick M., Thomas S., Wallbaum H., Lucas R., *Emerging Policies for Eco-efficiency*, [w:] R. Bleischwitz, P. Hennicke (red.), *Eco-efficiency, Regulation, and Sustainable Business. Towards a Governance Structure for Sustainable Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004.

Effectiveness of Environmental Taxes and Charges for Managing Sand, Gravel and Rock Extraction in Selected EU Countries, European Environment Agency, Luxembourg 2008.

Environmental Taxes, Statistics Estonia, Tallinn 2009.

Facts about Swedish Excise Duties, Swedish Tax Agency, Ludvika 2007.

HM Revenue and Customs, http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageLibrary&propertyType=document&id=HMCE_PROD_010290#downloadopt, dostęp: 28.10.2010.

Księżyk M., *Treść ekonomiczna opłat eksploatacyjnych*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi" 1992, z. 2.

Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

Lipiński A., *Opłata eksploatacyjna w prawie geologicznym i górniczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1999, nr 11.

Lipiński A., *Opłata eksploatacyjna w prawie górniczym*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 3.

Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe, European Environmental Agency, Copenhagen 2005.

National Report on Sustainable Development, The Ministry of Environment, Vilnius 2002.

OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic, OECD, Paris 2005.

Office for National Statistics, http://www.statistics.gov.uk/statbase/ssdataset.asp?vlnk=5688&More=Y, dostęp: 15.11.2010.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1991 r. w sprawie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin ze złóż, DzU 1991, nr 105, poz. 455.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego, DzU 1994, nr 92, poz. 430.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2008 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych, DzU 2008, nr 215, poz. 1357.

Skatter i Sverige. Skattestatistik Årsbok, Swedish Tax Agency, Ludvika 2009.

Speck S., Andersen M., Nielsen H., Ryelund A., Smith C., *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006.

Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2004-2009, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2005--2010.

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2009, Rada Ministrów, Warszawa 2005--2010.

Statens afgiftsprovenu 2003-2011, http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=68909&vId=0, dostęp: 15.11.2010.

Statistical Environmental Yearbook of the Czech Republic 2009, The Ministry of The Environment of the Czech Republic, Praha 2009.

Szamałek K., *Analiza funkcjonowania nowego systemu opłaty eksploatacyjnej*, „Przegląd Geologiczny" 2005, nr 4.

Szamałek K., *Studium opłaty eksploatacyjnej w gospodarce złożem kopaliny*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 2001.

Tax Rates in the Republic of Latvia, State Revenue Service of the Republic of Latvia, http://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=8&id=2982&hl=2, dostęp: 28.10.2010.

Uberman R., *Opłata eksploatacyjna za wydobywanie kopalin po nowelizacji Prawa geologicznego i górniczego Ustawą z dnia 27 lipca 2001 roku*, „Górnictwo Odkrywkowe" 2002, nr 1.

Uchwała nr 138 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1982 r. w sprawie funduszu finansowania prac geologicznych, MP 1982, nr 17, poz. 139.

Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie prawa górniczego, DzU 1991, nr 31, poz. 128.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, DzU 1994, nr 27, poz. 96 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, DzU 2001, nr 110, poz. 1190.

Zarządzenie nr 0151/271/10 z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie informacji z wykonania budżetu gminy Kleszczów za 2009 rok, Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego 2010, nr 285, poz. 2340.

FUNCTIONING OF EXPLOITATION CHARGES IN POLAND AND OTHER EUROPEAN COUNTRIES

Summary: The article analyses exploitation charges applied in Poland. The author discusses changes that have taken place in the structure of these charges over the last twenty eight years as well as functions performed by these levies. Particular attention is paid to incentives which promote rational management of mineral resources and actions to protect the environment. The paper also discusses the experience of selected European countries with charges and taxes on natural resources.

Keywords: natural resources, mineral resources management, exploitation charges.