

**Zbigniew Ofiarski**

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: zbigniew.ofiarski@wpiaus.pl

---

## **OPŁATA EKSPLOATACYJNA JAKO WSPÓLNE ŹRÓDŁO DOCHODÓW PAŃSTWA ORAZ GMIN (ASPEKTY NORMATYWNE)**

---

### **MINING ROYALTIES AS A COMMON SOURCE OF INCOME FOR THE STATE AND MUNICIPALITIES (NORMATIVE ASPECTS)**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.485.25

JEL Classification: H71, H72, H79

**Streszczenie:** Opłata eksploatacyjna z tytułu wydobywania kopalin ze złoża jest formalnie źródłem dochodów własnych gminy, ale tylko w odniesieniu do 60% jej wpływów. W pozostałym zakresie jest dochodem powiatów, województw oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Stosując metodę dogmatyczno-prawną oraz empiryczną zbadano ustawodawstwo i dorobek orzecznictwa sądów, a także wybrane pozycje literatury przedmiotu w celu ustalenia statusu prawnego tej daniny publicznej oraz trybu jej wymiaru. Ustalono, że tylko sposób podziału wpływów z tego źródła częściowo uzasadnia nazywanie go źródłem dochodów własnych gminy. Brak atrybutów władztwa organów gminy, zwłaszcza w odniesieniu do stawek tej opłaty oraz ewentualnego wprowadzania zwolnień, w zasadzie pozwala na stwierdzenie, że jest to faktycznie źródło dochodów państwa, z którego część wpływów oddaje się do dyspozycji gmin. Mechanizm tej redystrybucji określa ustawa Prawo geologiczne i górnicze.

**Słowa kluczowe:** opłata, wydobywanie kopalin, gmina, dochody gminy.

**Summary:** Mining royalties are formally a source of municipalities' own income, but only with regard to 60% of these proceeds, whereas the remaining portion constitutes income for counties, voivodeships, and the National Fund for Environmental Protection and Water Management. To determine the legal status of this particular public levy and its applicability existing legislation, judicial practice, and subject literature pertaining to this issue were reviewed with the use of legal dogmatic and empirical method. It has been ascertained that only the manner in which this income is distributed justifies the fact that it is referred to as the "municipality's own source of revenue". However, lack of attributes of the municipality's power to levy royalties – in particular with regard to the rates and exemptions – allows one to conclude that in fact the mining royalties are a source of state income, from which a portion is allocated to municipalities. The redistribution mechanism is governed by the Geological and Mining Act.

**Keywords:** royalty, mining, municipality, municipality's income.

## 1. Wstęp

Zasadniczym problemem badawczym jest analiza ustawodawstwa regulującego wspólne, tzn. państwowo-gminne źródło dochodów w postaci opłaty eksploatacyjnej. Wśród źródeł dochodów państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (JST) wspólne źródła dochodów są wyjątkiem od zasady ich odrębności, tzn. źródeł przypisanych wyłącznie państwu albo JST. Odrębność źródeł oznacza, że wszystkie wpływy z danego źródła zasilają budżet państwa (lub państwowy fundusz celowy) albo budżet JST, a prawo do administrowania danym źródłem przysługuje beneficjentowi wpływów.

Wykorzystując metodę dogmatycznoprawną oraz metodę empiryczną, zbadano prawną konstrukcję opłaty eksploatacyjnej oraz tryb jej wymiaru i poboru, a także mechanizm podziału wpływów z tego źródła między ich beneficjentów, którymi są państwo (reprezentowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – NFOŚiGW) oraz gminy, a w niektórych przypadkach także powiaty i województwa. Poddano weryfikacji hipotezę, według której ustawowa kwalifikacja tej opłaty do katalogu źródeł dochodów własnych gmin jest wadliwa, ponieważ gminie nie przysługują żadne atrybuty władztwa daninowego w odniesieniu do tej daniny, lecz jedynie prawo do części wpływów.

Wspólnymi źródłami dochodów państwa i JST są także wpływy z podatków dochodowych od osób fizycznych [Ustawa z 26 lipca 1991] i osób prawnych [Ustawa z 15 lutego 1992]. Zasady ich podziału między budżet państwa oraz budżety JST reguluje ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do tych źródeł dochodów, określonych w ustawie jako „własne źródła dochodów”, nie przysługują JST atrybuty władztwa podatkowego w sferze stanowienia prawa, lecz jedynie w sferze jego stosowania. W tej ustawie opłatę eksploatacyjną także określono jako źródło dochodów własnych gminy i jednocześnie ustalono, że tylko część wpływów z tej opłaty zasila budżet gminy. Proporcji podziału tych wpływów między państwo i gminy nie określa ustawa o dochodach JST, lecz ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (dalej u.p.g.g.). Według tej ustawy wymierza się następujące opłaty eksploatacyjne:

- jednorazowe opłaty za koncesjonowane poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, a także poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- opłaty za podziemne bezzbiornikowe magazynowanie lub składowanie substancji, odpadów lub dwutlenku węgla;
- opłaty dodatkowe za działalność rażąco naruszającą warunki określone w koncesji albo w projekcie robót geologicznych;
- opłaty za działalność wykonywaną bez wymaganej koncesji albo bez projektu robót geologicznych;
- opłaty eksploatacyjne za wydobywanie kopaliny ze złoża.

Ustawodawca używa określenia „eksploatacyjna” tylko wobec jednej z ww. opłat, tzn. pobieranej za wydobywanie kopaliny ze złoża. Można ją nazwać opłatą eksploatacyjną *sensu stricto*. Pozostałe opłaty są także pobierane w związku z gospodarczą eksploatacją (legalną lub nielegalną) środowiska i są to opłaty eksploatacyjne *sensu largo*. Poniżej poddano analizie unormowania dotyczące opłat eksploatacyjnych *sensu stricto* jako najpowszechniejszych w gospodarczej ingerencji w środowisko. Opłata eksploatacyjna jest opłatą publicznoprawną<sup>1</sup> i należy do niej stosować również przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W piśmiennictwie stwierdza się nawet, że opłata eksploatacyjna jest świadczeniem typu podatkowego [Borys 2016, s. 43 i 49]. W ten sposób zanegowano jej cechę ekwiwalentności. Jednak jej ekwiwalentność polega na tym, że przedsiębiorca wnoszący opłatę może legalnie wydobywać kopaliny ze złoża [Czempas 2015, s. 57] na warunkach określonych w udzielonej koncesji.

## 2. Podstawowe elementy prawnej konstrukcji opłaty eksploatacyjnej

Podmiotowy i przedmiotowy zakres opłaty eksploatacyjnej określa art. 134 u.p.g.g. Obowiązek jej wnoszenia ma przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, a w przypadku koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża – przedsiębiorca, który uzyskał decyzję inwestycyjną. Zgodnie z tą ustawą węglowodorami są: ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca.

Koncesję na prowadzenie działalności wydaje minister właściwy do spraw środowiska. Na działalność prowadzoną w ograniczonym zakresie (tzn. obszar udokumentowanego złoża nieobjętego własnością górnictwem nie przekracza 2 ha, wydobywanie kopaliny ze złoża w roku kalendarzowym nie przekroczy 20 000 m<sup>3</sup> i działalność będzie prowadzona metodą odkrywkową oraz bez użycia środków strzałowych) koncesję wydaje starosta. W pozostałych przypadkach koncesję wydaje marszałek województwa. Rozpoczęcie wydobywania węglowodorów ze złoża wymaga uzyskania decyzji inwestycyjnej, wydawanej przez organ koncesyjny na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy (decyzja inwestycyjna określa m.in. sposób wydobywania węglowodorów ze złoża; granice obszaru górnictwa i terenu górnictwa; termin rozpoczęcia wydobywania; minimalny stopień wykorzystania zasobów złoża węglowodorów oraz przedsięwzięcia niezbędne w zakresie racjonalnej gospodarki złożem).

Uznaje się, że obowiązek posiadania koncesji na prowadzenie ww. działalności powstaje tylko wtedy, gdy działalność ma charakter zarobkowy [Jagiellowicz, Szla-

<sup>1</sup> Orzeczenie GKO z 7 sierpnia 2014 r., BDF1/4900/74/74/RN-19/14, Legalis nr 1350638.

gowski 2013, s. 14], a koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej w jej treści przestrzeni [Lipiński 2014, s. 5]. Udzielenie koncesji oraz wydanie decyzji inwestycyjnej wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności. Kryterium uzgodnienia jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości. Starosta przed udzieleniem koncesji powinien zasięgnąć opinii marszałka województwa, która nie ma jednak charakteru wiążącego [Murzydło 2013, s. 49]. Współdziałanie organów administracji rządowej z podmiotami samorządowymi w tym zakresie powinno uwzględniać złożone interesy i uwarunkowania, mające związek zarówno z interesami i potrzebami danej samorządowej społeczności, jak i z interesami i potrzebami szerszych społeczności oraz całego państwa [Szydło 2014, s. 48].

Przesłanką kreującą obowiązek zapłaty opłaty eksploatacyjnej jest „wydobycie kopaliny ze złoża”, a więc przedsiębiorca, który otrzymał koncesję lub decyzję inwestycyjną na wydobywanie kopaliny, ale jeszcze nie podjął tej działalności, nie podlega temu obowiązkowi. Taki sposób rozumienia tej ustawowej przesłanki potwierdza treść art. 134 ust. 1 u.p.g.g., według którego przedsiębiorca „wnosi opłatę eksploatacyjną ustalaną jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego, w okresie rozliczeniowym”. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 u.p.g.g. kopalina wydobytą jest całość kopaliny odłączona od złoża, a więc wydobywanie kopaliny to nie tylko zbycie uzyskanej kopaliny, ale także jej zdolność do sprzedaży po odłączeniu od złoża<sup>2</sup>.

Według art. 6 ust. 1 pkt 19 u.p.g.g. złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Przepisy ustawy, przyznając wyłączną kompetencję organowi udzielającemu koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, której realizację powinna poprzedzać ocena w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, upoważniają ten organ do określenia sposobu zamierzonego wydobycia kopaliny<sup>3</sup>. Rada gminy nie posiada uprawnień do określania takiego sposobu, nawet w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>.

W załączniku do ustawy Prawo geologiczne i górnicze wyczerpująco wymieniono kopaliny, tworząc ich zamknięty katalog obejmujący 64 pozycje. Kopalinami są np.: alabastry, baryty, dolomity, gaz ziemny, gipsy, kreda, łupki, marmury, piaski i żwiry, ropa naftowa, rudy miedzi, siarka, torfy, węgiel brunatny, węgiel kamienny, wody lecznicze, wody termalne. Opłatą eksploatacyjną można obciążać tylko wydobywanie tych minerałów, skał oraz innych substancji, które mają status kopaliny, tzn. zostały wyraźnie wymienione w załączniku do tej ustawy wraz ze stawkami opłat.

Stawki opłat zróżnicowano dla poszczególnych rodzajów kopaliny. Nakazano także stosowanie stawek obniżonych o 50% w przypadku wydobycia ze złoża wę-

<sup>2</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 19 sierpnia 2014 r., III SA/GI 650/14, LEX nr 1513706.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z 3 lipca 2015 r., II GSK 1314/14, Legalis nr 1331405.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 1 grudnia 2015 r., II OSK 2323/15, Legalis nr 1394552.

glowodorów kopaliny towarzyszącej oraz kopaliny współwystępującej. W ustawie jednoznacznie ustalono wysokość stawek i nie przewidziano możliwości ich obniżania, poza ww. przypadkami, a więc organy koncesyjne i organy gminy nie mogą różnicować wysokości tych stawek.

W każdym roku stawki są waloryzowane stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy. Zaktualizowane stawki opłat obwieszcza minister właściwy do spraw środowiska. W 2017 r. stawki opłat eksploatacyjnych<sup>5</sup> za wydobycie każdej tony kopaliny wynoszą np. dla: alabastrów (3,34 zł), anhydrytów (3,95 zł), bazaltów (1,17 zł), dolomitów (0,97 zł), granitów (1,18 zł), magnezytów (5,30 zł), marmurów (3,99 zł), siarki rodzimej (1,61 zł). Niektóre stawki ustalono w relacji do 1000 m<sup>3</sup>, np. dla: gazu ziemnego wysokometanowego, którego wydobycie przekracza 2500 m<sup>3</sup> w okresie rozliczeniowym (24,41 zł), a jeżeli wydobycie nie przekracza tej wielkości (6,34 zł), solanki (2,22 zł), borowiny (1,29 zł). Dla niektórych kopaliny stawki ustalono w relacji do każdego wydobytego jej kilograma, np. dla kamieni szlachetnych, półszlachetnych i ozdobnych (10,57 zł).

Zgodnie z art. 139 u.p.g.g. wykonywanie działalności z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji podlega opłacie dodatkowej, wnoszonej niezależnie od opłaty eksploatacyjnej. Rażącym naruszeniem warunków koncesji może być np. wydobycie kopaliny poza granicami obszaru górniczego, ponieważ działalność prowadzona jest w obszarze, w którym przedsiębiorcy nie przysługuje uprawnienie<sup>6</sup>, a także przekroczenie określonej w koncesji ilości wydobytej kopaliny<sup>7</sup>. Opłatę dodatkową ustalono w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny. Dla ustalenia opłaty dodatkowej istotne znaczenie ma ilość rzeczywiście wydobytej kopaliny. Nie dopuszcza się w tym zakresie żadnych kalkulacji szacunkowych. Nie wystarczy wykazać, iż kopalinę w ogóle wydobywano, ale należy ustalić rzeczywistość (nie szacunkową) ilości wydobytej kopaliny<sup>8</sup>.

Konkretnemu przedsiębiorcy opłatę dodatkową ustala, w drodze decyzji, organ koncesyjny, a przedsiębiorca powinien ją zapłacić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Dowód wniesienia opłaty niezwłocznie przedstawia właściwemu organowi oraz beneficjentom wpływów z tego źródła (JST i NFOŚiGW).

Zgodnie z art. 140 u.p.g.g. za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji wymierza się opłatę podwyższoną w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej kopaliny. Opłata podwyższona nie ma charakteru zryczałtowanej kary za wydoby-

<sup>5</sup> Obwieszczenie Ministra Środowiska z 23 sierpnia 2016 r. w sprawie stawek opłat na rok 2017 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, M.P. z 2016, poz. 888.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 16 maja 2014 r., III SA/Ld 246/14, LEX nr 1532023.

<sup>7</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 września 2015 r., II SA/Wr 168/15, Legalis nr 1343427; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 września 2014 r., II SA/Wr 383/14, Legalis nr 1106381.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 29 stycznia 2015 r., II SA/Sz 638/14, Legalis nr 1274488.

wanie kopaliny bez wymaganej koncesji<sup>9</sup>. Decyzję w sprawie tej opłaty wydaje organ nadzoru górniczego (organami pierwszej instancji są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego, a organem drugiej instancji jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego). Opłatę podwyższoną wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a dowód jej wniesienia niezwłocznie przedstawia się właściwemu organowi oraz beneficjentom wpływów z tego źródła (JST i NFOŚiGW).

### **3. Warunki płatności oraz podział wpływów z opłaty eksploatacyjnej**

W art. 137 u.p.g.g. ustalono zasady wymiaru opłaty eksploatacyjnej oraz tryb rozliczeń z tego tytułu. Wprowadzono zasadę tzw. samoobliczenia (samowymiaru) opłaty eksploatacyjnej, ponieważ to przedsiębiorca oblicza kwotę należną za dany okres wydobywania kopaliny ze złoża. Okresem rozliczeniowym jest półrocze liczone odpowiednio od 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 grudnia. Przed upływem miesiąca następującego po tym okresie przedsiębiorca wnosi, bez wezwania, należną opłatę na rachunki bankowe gminy, na terenie której wydobywa kopalinę, oraz NFOŚiGW. Jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień tego terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy.

Opłatę za wydobywanie węglowodorów przedsiębiorca wnosi bez wezwania w ww. terminie, za okres rozliczeniowy, na rachunki bankowe JST, na terenie których są one wydobywane, oraz NFOŚiGW. W tym samym terminie przedsiębiorca przedstawia tym podmiotom kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informację zawierającą swoje dane identyfikacyjne, nazwę złoża, numer koncesji, rodzaj i ilość kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym, przyjętą stawkę oraz wysokość ustalonej opłaty, w tym przypadającej gminie, na terenie której wydobyto kopalinę (w przypadku opłat za wydobycie węglowodorów takie dowody i informacje przedstawia organowi koncesyjnemu, JST, na których terenie jest prowadzona działalność, oraz NFOŚiGW). Jeżeli wydobycie prowadzi się na terenie więcej niż jednej JST, w informacji określa się ilość kopaliny wydobytej z terenów poszczególnych JST, a także wysokość przypadającej im opłaty eksploatacyjnej. Wzory druków informacji określono w rozporządzeniu<sup>10</sup>. Jeżeli wysokość opłaty za okres rozliczeniowy nie przekracza 300 zł, to obowiązek jej zapłaty nie powstaje. Nie zwalnia to z obowiązku przedłożenia ww. informacji.

Organ koncesyjny sprawuje kontrolę prawidłowości samoobliczenia opłaty eksploatacyjnej przez przedsiębiorcę. W razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał wpłaty opłaty w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna,

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 28 czerwca 2016 r., II GSK 354/15, Legalis nr 1509904.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 25 lutego 2015 r. w sprawie wzorów druków informacji dotyczących opłat z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, Dz.U. z 2015, poz. 406.

organ określa w drodze decyzji wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy. Do opłaty eksploatacyjnej stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące zobowiązań podatkowych (Dział III tej ustawy), a więc w razie jej wnoszenia po upływie terminu zapłaty przedsiębiorca powinien dokonać jej zapłaty wraz z odsetkami za zwłokę obliczonymi w sposób właściwy dla zaległości podatkowych. Wierzycielom (JST oraz NFOŚiGW) przysługują uprawnienia organów podatkowych. Prawo geologiczne i górnictwo nie zawiera odesłania do stosowania przepisów proceduralnych Ordynacji podatkowej<sup>11</sup>, a więc postępowanie w sprawie tych opłat normuje Kodeks postępowania administracyjnego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>12</sup>.

Proporcje podziału wpływów z opłat eksploatacyjnych *sensu largo* określa art. 141 u.p.g.g., zgodnie z którym 60% wpływów to dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, a 40% to dochód NFOŚiGW. Tylko wpływy z opłat za wydobycie węglowodorów w 60% są dochodem gminy, w 15% dochodem powiatu, w 15% dochodem województwa, na terenie których jest prowadzona działalność, a w 10% dochodem NFOŚiGW. Według tych proporcji dzielone są także wpływy z opłat podwyższonych i opłat dodatkowych. Rozdzielane są „wpływy z tytułu opłat”, a więc kwoty wpłacone przez podmioty zobowiązane. Zastosowanie ulg w zapłacie tych opłat (odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie płatności na raty) sprawia, że w danym okresie dzielone środki będą mniejsze od uprzednio zaplanowanych, ale zostaną przekazane w kolejnych okresach po dokonaniu wpłat odroczo-nych lub rozłożonych na raty. Częściowe lub całkowite umorzenie zaległości z tego tytułu prowadzi natomiast do definitywnego zmniejszenia wpływów.

#### 4. Zakończenie

Wydajność omawianego źródła dochodów z punktu widzenia potrzeb budżetowych gminy jest stosunkowo niska. Analiza wybranych uchwał budżetowych gmin potwierdza to spostrzeżenie. Wpływy z tego tytułu często nie przekraczają poziomu 0,5% sumy dochodów budżetowych i są to kwoty wynoszące od 15 000 zł do 100 000 zł rocznie<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 12 listopada 2014 r., III SA/Łd 793/14, Legalis nr 1151681.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r., II GSK 101/12, Legalis nr 760188, wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r., II GSK 100/12, Legalis nr 760187, wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2009 r., III SA/Kr 912/08, Legalis nr 391811.

<sup>13</sup> Np. w budżecie gminy Gaszowice na 2015 r. stanowiły 0,41% – por. uchwałę Rady Gminy Gaszowice z 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2015 (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2015, poz. 65); w budżecie gminy Jedlicze na 2017 r. stanowiły 0,11% – por. uchwałę Rady Miejskiej w Jedliczu z 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej gminy Jedlicze na rok 2017 (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017, poz. 569); w budżecie gminy Niegowa na 2016 r. stanowiły 0,07% – por. uchwałę Rady Gminy Niegowa z 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2016 (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2016, poz. 499).

Omawiana danina publiczna ma wewnętrznie złożony charakter. Nie jest ani typową opłatą, ani typowym podatkiem. Jej status prawny oraz pełnione funkcje najtrafniej określiły sądy, wskazując, że obowiązująca konstrukcja prawna dowodzi, iż stanowi ona niepodatkową należność, będącą rekompensatą za ingerencję w środowisko naturalne i za szkodę wywołaną w środowisku wskutek eksploatacji kopalin<sup>14</sup>. Stanowi szczególną cenę za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów środowiska lub zapłatę za prawo do korzystania ze środowiska<sup>15</sup>. Podobną ocenę statusu tej opłaty formułuje się w doktrynie [Radecki 2009, s. 30-32].

Zakwalifikowanie przez ustawodawcę opłaty eksploatacyjnej do katalogu „źródeł dochodów własnych gminy” nie zasługuje na aprobatę. Uzasadniają to następujące argumenty. Rady gminy nie wyposażono w atrybuty władztwa daninowego w zakresie kształtowania elementów prawnej konstrukcji tych opłat, tzn. w sferze stanowienia prawa (np. określania wysokości jej stawek, wprowadzania przedmiotowych zwolnień z jej wnoszenia). Można jedynie wskazać na pewne uprawnienia gminy w sferze stosowania prawa, określone w dziale III Ordynacji podatkowej pt. „Zobowiązania podatkowe”. Gmina jest wierzycielem wyposażonym w uprawnienia organu podatkowego.

Tylko część wpływów z tej opłaty zasila budżet gminy, a więc także z tego powodu trudno bez zastrzeżeń uznać, że jest ona „własnym źródłem dochodów gminy”. Status opłaty eksploatacyjnej jako źródła dochodów gminy jest podobny do statusu udziałów we wpływach z podatków dochodowych. Obie kategorie źródeł dochodów, z których wpływy są dzielone między państwo i samorząd terytorialny, w ustawie o dochodach JST określono „źródłami dochodów własnych”. Jest to kwalifikacja formalna, natomiast w sensie materialnym źródła te są źródłami wspólnymi dla państwa oraz JST, z tym że to ustawodawca w pełni kształtuje ich prawną konstrukcję oraz zasady wymiaru i poboru tych danin publicznych.

Brak jest odpowiedniej symetrii rozwiązań, ponieważ obowiązujących proporcji podziału wpływów z tej opłaty (większościowy, tzn. 60% udział gminy w tych wpływach) nie uzupełniono uprawnieniami gminy do kształtowania jej elementów konstrukcji prawnej (np. stawek, zwolnień), które umożliwiałyby aktywne administrowanie tym źródłem dochodów w wymiarze lokalnym i zgodnie z lokalnymi celami realizowanymi za pomocą instrumentów fiskalnych.

## Literatura

- Borys G., 2016, *Oплата eksploatacyjna jako kategoria finansowa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 437, s. 42-49.
- Czempas J., 2015, *Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, s. 53-67.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 8 listopada 2016 r., II GSK 845/15, Legalis nr 1554465.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K.10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56; wyrok NSA z 15 września 1998 r., II SA 526/98, LEX nr 41300.



- Jagiellowicz Ł., Szlagowski P., 2013, *Problem podwójnej reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie wydobywania i magazynowania gazu ziemnego. Uwagi dotyczące relacji pomiędzy ustawą Prawo geologiczne i górnicze a projektowaną ustawą Prawo gazowe*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 12, s. 13-18.
- Lipiński A., 2014, *Konkurencyjne postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 2, s. 2-8.
- Murzydło J., 2013, *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze*, Finanse Komunalne 2013, nr 3, s. 45-54.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z 23 sierpnia 2016 r. w sprawie stawek opłat na rok 2017 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, M.P. z 2016, poz. 888.
- Orzeczenie GKO z 7 sierpnia 2014 r., BDF1/4900/74/74/RN-19/14, Legalis nr 1350638.
- Radecki W., 2009, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Difin, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 25 lutego 2015 r. w sprawie wzorów druków informacji dotyczących opłat z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, Dz.U. z 2015, poz. 406.
- Szydło W., 2014, *Zakres władzy dyskrecjonalnej i współdziałania organów samorządu terytorialnego przy udzielaniu koncesji geologicznych i górniczych*, Samorząd Terytorialny, nr 11, s. 45-60.
- Uchwała Rady Gminy Gaszowice z 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2015, Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2015, poz. 65.
- Uchwała Rady Gminy Niegowa z 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2016, Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2016, poz. 499.
- Uchwała Rady Miejskiej w Jedliczu z 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Jedlicze na rok 2017, Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017, poz. 569.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2016, poz. 1131 ze zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016, poz. 198 ze zm.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2016, poz. 23 ze zm.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2016, poz. 1888 ze zm.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2016, poz. 2032 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017, poz. 201 ze zm.
- Wyrok NSA z 1 grudnia 2015 r., II OSK 2323/15, Legalis nr 1394552.
- Wyrok NSA z 3 lipca 2015 r., II GSK 1314/14, Legalis nr 1331405.
- Wyrok NSA z 8 listopada 2016 r., II GSK 845/15, Legalis nr 1554465.
- Wyrok NSA z 15 września 1998 r., II SA 526/98, LEX nr 41300.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r., II GSK 100/12, Legalis nr 760187.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r., II GSK 101/12, Legalis nr 760188.
- Wyrok NSA z 28 czerwca 2016 r., II GSK 354/15, Legalis nr 1509904.
- Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., K.10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 19 sierpnia 2014 r., III SA/GI 650/14, LEX nr 1513706.
- Wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2009 r., III SA/Kr 912/08, Legalis nr 391811.
- Wyrok WSA w Łodzi z 12 listopada 2014 r., III SA/Łd 793/14, Legalis nr 1151681.
- Wyrok WSA w Łodzi z 16 maja 2014 r., III SA/Łd 246/14, LEX nr 1532023.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 29 stycznia 2015 r., II SA/Sz 638/14, Legalis nr 1274488.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 września 2015 r., II SA/Wr 168/15, Legalis nr 1343427.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 września 2014 r., II SA/Wr 383/14, Legalis nr 1106381.