

**UCHWAŁA NR LIII/243/2017  
RADY GMINY GRĘBOCICE**

z dnia 28 grudnia 2017 r.

**w sprawie przyjęcia stanowiska wyrażającego protest przeciw projektowi ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zmianami) Rada Gminy Grębocice uchwała, co następuje:

**§ 1.** Rada Gminy Grębocice przyjmuje stanowisko wyrażające sprzeciw w sprawie projektu ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej w brzemieniu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

**Tadeusz Kuzara**

### **Stanowisko Rady Gminy w Grębowicach stanowiące sprzeciw do projektu ustawy z dnia 14 listopada 2017 roku o Polskiej Agencji Geologicznej**

W dniu 14 listopada na stronie Rządowego Centrum Legislacji został umieszczony projekt ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej (druk UD118). Projekt ten przewiduje powołanie Polskiej Agencji Geologicznej i stanowi kontynuację prowadzenia prac nad projektem ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej. Na przełomie września i października 2016 r. prowadzony był proces opiniowania przywołanego projektu o Polskiej Służbie Geologicznej, którego efektem były liczne uwagi i zastrzeżenia zgłoszone zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i związki zawodowe, ministerstwa i organizacje rządowe. W związku z tym, iż pomimo zgłoszonych wówczas licznych uwag i zastrzeżeń, które w znacznej części nie zostały uwzględnione, projekt ustawy powrócił do dalszego procedowania, należałoby rozpatrzyć słuszność kontynuowania prac legislacyjnych nad tym projektem.

W projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej przewiduje się wprowadzenie zmian w przepisach obowiązujących. Jedną z tych zmian jest proponowana w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, z późn. zm.) zmiana art. 141, zgodnie z którą **ustawodawca zamierza ograniczyć łączną roczną wysokość dochodów gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej do 500 zł na jednego mieszkańca**. Obniżenie w ten sposób dochodów gminy z tytułu planowanych wpływów z opłat eksploatacyjnych jest ciosem dla gminnego budżetu. Opłata eksploatacyjna stanowi dochód własny gminy, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesjonowaniem, ze względu na zwiększone obciążenie środowiska naturalnego jak i infrastruktury publicznej spowodowane funkcjonowaniem na obszarze gminy podmiotów wydobywających kopaliny. Jest ona swego rodzaju rekompensatą z tytułu korzystania ze środowiska, albowiem jej funkcją jest wyrównanie uszczerbku na środowisku, który jest spowodowany wydobywaniem kopaliny oraz złagodzenie uciążliwości, jakich doznaje gmina z powodu prowadzenia na jej obszarze działalności eksploatacyjnej. Potwierdza to wyrok z 15 września 1998 r. sygn. Akt II SA 526/98 (Lex nr 41300) Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „**Opłata eksploatacyjna ma (...) stanowić w pewnym zakresie rekompensatę za szkody, jakie eksploatacja kopalni wywołuje w naturalnym środowisku**”.

W obecnym stanie prawnym wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej zasilają w 60% budżet gminy, a 40% stanowią dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zgodnie z projektowaną zmianą, wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej mają stanowić w 60% dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność, w 35% dochód Polskiej Agencji Geologicznej, a w 5% dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z zastrzeżeniem, że łączna roczna wysokość dochodów gminy z tytułu przedmiotowej opłaty nie może być wyższa niż 500 zł na jednego mieszkańca gminy.

**W przypadku Gminy Grębocice opłata eksploatacyjna w 2016 roku wyniosła 6 775 763 zł, co stanowiło 35% dochodów własnych i 17% dochodów ogółem. Po wprowadzeniu proponowanej zmiany tj. 60% lecz nie więcej niż 500 zł na mieszkańca, Gmina uzyska dochód z tytułu opłaty eksploatacyjnej w wysokości 2 701 500 zł, co stanowić będzie tylko ok. 18% dochodów własnych i 7% dochodów ogółem. Według danych za 2016 rok wskaźnik na jednego mieszkańca wyniósł 1254 zł.**

**Tak drastyczne zmniejszenie dochodów spowoduje, iż wiele zadań zaplanowanych na kolejne lata, a ujętych w Wieloletnich Prognozach Finansowych nie będzie mogło być zrealizowanych.** Przykładem przyjętej do realizacji inwestycji w gminie Grębocice wynikającej z funkcjonowania na terenie gminy przedsiębiorcy górniczego jest budowa dróg stanowiących sieć dojazdową do realizowanego obecnie szybu GG-1 stanowiącego własność KGHM Polska Miedź S.A. w Lubinie. **Ponadto należy nadmienić, że proponowany projekt ustawy nie zmniejsza zadań gmin wynikających ze zwiększonego obciążenia zarówno środowiska naturalnego (zwłaszcza standardów jakości powietrza) jak i infrastruktury publicznej spowodowanego funkcjonowaniem na obszarze gmin podmiotów wydobywających kopaliny.**

**Planowane do wprowadzenia w bardzo krótkim czasie zmiany w ustawie z dnia 9 czerwca**

**2011 r. Prawo geologiczne i górnicze będą katastrofalne dla budżetu gminy Grębocice i zachwieją gospodarką finansową gminy. Wprowadzając proponowane zmiany przepisów nie przewidziano dla samorządów żadnych środków finansowych z przeznaczeniem na stworzenie mechanizmów osłonowych pozwalających na ograniczenie skutków dla budżetów gmin wprowadzenia propozycji zawartej w projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej.** Ponadto należy nadmienić, że budżet gminy Grębocice na rok 2018 został już przyjęty uchwałą Rady Gminy, natomiast brak przepisów przejściowych dla proponowanej ustawy, gwarantujących stabilność finansową gminy doprowadzi do destabilizacji budżetu gminy Grębocice, gdyż opłata eksploatacyjna obecnie stanowi znaczną część budżetu Gminy. **W związku z powyższym, planowana do wprowadzenia zmiana polegająca na ograniczeniu kwotowym w przeliczeniu na mieszkańca wpływów do budżetu gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej zagrozi realizacji wieloletnich planów finansowych gminy i zaplanowanych inwestycji.**

Środki pieniężne pochodzące z opłaty eksploatacyjnej stanowią dla mieszkańców pewnego rodzaju rekompensatę za uciążliwości związane z zamieszkiwaniem na terenach górniczych. Uszczuplenie dla Gminy dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej w efekcie spowoduje ograniczenie wydatków, w tym między innymi tych przeznaczonych na realizację zadań zapewniających łagodzenie skutków prowadzenia działalności górniczej na terenie Gminy. W związku z tym w naszej ocenie, zmiana zaproponowana w projekcie ustawy pogorszy sytuację mieszkańców Gminy w zaspakajaniu ich podstawowych potrzeb.

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że w przypadku gmin górniczych realizacja niektórych zadań własnych (związanych z lokalną infrastrukturą, ochroną środowiska, gospodarką przestrzenną) charakteryzuje daleko idąca specyfika, która uzasadnia przyznanie im zryczałtowanej kompensaty jaką są wpływy z opłaty eksploatacyjnej. W gminach o charakterze górniczym należy uwzględniać występowanie zagrożeń towarzyszących prowadzeniu działalności górniczej, co w efekcie przekłada się na utrudnienia w realizowaniu zadań własnych. Sposób realizacji zadań własnych gminy związanych z inwestycjami w infrastrukturę oraz z bieżącym jej utrzymaniem często uzależniony jest od występujących na jej terenie wpływów od eksploatacji górniczej. Uwzględnienie tych okoliczności podczas realizacji inwestycji, które nie miałyby miejsca w gminie nie mającej statusu górniczego, związane jest z zabezpieczeniem większej ilości środków finansowych w budżecie i zwiększeniem nakładów organizacyjnych.

Zgodnie z treścią art. 142 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, w stosunku do opłaty eksploatacyjnej mają w całości zastosowanie przepisy o zobowiązaniach podatkowych zawarte w Dziale III Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 201, z późn. zm.). Zatem z przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, że opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną, traktowaną przez ustawodawcę jako podatek.

Swoboda władzy ustawodawczej w kształtowaniu systemu podatkowego musi być skorelowana z obowiązkiem szczególnie starannego przestrzegania konstytucyjnych zasad regulujących zasady stanowienia i wprowadzenia w życie przepisów ustawowych dotyczących podatków. Regulacja normatywna opłaty eksploatacyjnej musi być więc zgodna nie tylko z art. 217 Konstytucji RP, przewidującym ustawowe wymogi dla określenia podatkowoprawnego stanu faktycznego, ale regulacja ta musi być także zgodna z art. 84 Konstytucji RP, ustanawiającego zasadę sprawiedliwości podatkowej, realizowanej przez zasadę powszechności i równości opodatkowania.

Nakładanie takiego samego obciążenia podatkowego winno być dokonywane na podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji. Równe traktowanie wszystkich podmiotów ma charakteryzować się zatem w równym stopniu daną istotną cechą. W orzecznictwie przyjmuje się, że wszystkie pomioty charakteryzujące się daną istotną cechą w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się na generalny charakter tej zasady, co oznacza, że należy ją traktować nie jako kształtującą absolutną i bezwzględną równość wszystkich i we wszystkim, lecz jako równość względną, tj. taką, która musi i może być stosowana wyłącznie w stosunku do porównywalnych okoliczności.

Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych powinny być zawsze traktowane jako wyjątek wymagający szczególnego uzasadnienia w przekonywających argumentach. Po pierwsze, argumentacja ta musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których jest zawarta kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny. Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi więc

pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W przypadku proponowanych zmian w wysokości opłaty eksploatacyjnej nie znajduje to racjonalnego uzasadnienia z punktu widzenia tak rozumianej zasady równości opodatkowania.

Projekt ustawy nie formułuje żadnych argumentów, które uzasadniałyby zróżnicowanie gmin, jeżeli chodzi o pozyskiwanie dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej w tak drastycznie obniżonej wysokości. Tym samym wprowadzone zmiany jednoznacznie naruszają konstytucyjną zasadę równości podmiotów wobec prawa.

Ponadto pragniemy nadmienić, iż proponowana zmiana do art. 141 ustawy Prawo geologiczne i górnicze polegająca na ograniczeniu rocznej wysokości dochodów gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej, tj. dokonanie zastrzeżenia, aby opłata ta nie była wyższa niż 500 zł na jednego mieszkańca gminy rocznie, dyskredytuje gminy na terenie których prowadzona jest intensywna eksploatacja. **Przed wszystkim opłata eksploatacyjna stanowiąca opłatę z tytułu korzystania z kopaliny związana jest z wielkością wydobycia kopaliny, a co za tym idzie powstałych w związku z wydobyciem uciążliwości, na terenie gminy której prowadzone jest jej wydobycie.** Uciążliwości powstające z tytułu działalności górniczej na terenie gminy są tym większe, im większe jest wydobycie kopaliny na jej terenie. **W żaden sposób nie przekłada się to na liczbę mieszkańców gminy, w której dokonywane jest wydobycie kopaliny.** Powiązanie wysokości opłat dla gmin z liczbą mieszkańców pozostaje bez jakiegokolwiek związku z rzeczywistą potrzebą wydatków gminy, które są niezbędne w związku z prowadzoną na jej terenie eksploatacją górniczą. Taki sposób naliczenia opłaty poprzez wprowadzenie ograniczenia powyżej limitu określonego w oparciu o liczbę mieszkańców i nakazowo przyjętą kwotę, jest szczególnie krzywdzący i jednoznacznie uderza w małe gminy na terenie których prowadzone jest intensywne wydobycie kopaliny. Jeżeli istnieje konieczność powołania Polskiej Agencji Geologicznej i przeznaczenia części dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej na jej rzecz, należałoby przyjąć inny sposób pozyskania wpływów z opłaty eksploatacyjnej na rzecz działalności Polskiej Agencji Geologicznej, niezależny od liczby mieszkańców. Mając na względzie równe traktowanie wszystkich samorządów i obywateli Rzeczypospolitej Polskiej proponujemy, aby przeznaczyć na rzecz Polskiej Agencji Geologicznej określony procent stawki opłaty eksploatacyjnej od każdej tony wydobytej kopaliny w takiej wysokości, umożliwiającej uzyskanie dochodu pokrywającego potrzeby jej funkcjonowania.

**Z uwagi na powyższe argumenty i spodziewane skutki wprowadzenia zmian, Rada Gminy w Grębolicach stanowczo protestuje przeciw projektowi nowelizacji art. 141 ust. 1 i 3 ustawy Prawo geologiczne i górnicze w projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej.**