

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 437

**Finanse na rzecz
zrównoważonego rozwoju.
Gospodarka – etyka – środowisko**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Magorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach:
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-592-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Jacek Adamek: Ubóstwo w perspektywie islamu – wybrane zagadnienia / Poverty in the perspective of Islam – selected problems.....	11
Agnieszka Alińska: Shadow banking jako element zrównoważonego rozwoju systemu finansowego / Shadow banking as an element of sustainable development financial system.....	22
Kamil Borowski: Finansowanie ochrony środowiska w Polsce przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej / Financing of environmental protection in Poland by the National Fund for Environmental Protection and Water Management.....	32
Grażyna Borys: Opłata eksploatacyjna jako kategoria finansowa / Service charge as a financial category.....	42
Krystyna Brzozowska: Multilateralne instytucje finansowe w Europie wobec wymagań zrównoważonego rozwoju / Multilateral financial institutions in Europe towards sustainable development requirements.....	51
Dorota Burzyńska: Inicjatywy klastrowe elementem zielonej gospodarki / Cluster initiatives as an element of green economy.....	63
Michał Buszko, Dorota Krupa: Fundusze sekurytyzacyjne a zrównoważony rozwój rynku finansowego w Polsce / Securitisation funds and sustainable development of financial market in Poland.....	75
Michał Buszko, Dorota Krupa, Damian Walczak: Rynek finansowy wobec starzejącego się społeczeństwa / Financial market towards an ageing society.....	87
Zuzanna Czekaj: Opłata za emisję spalin jako źródło finansowania ochrony środowiska / Fee for issue of exhaust as a source of financing of environmental protection.....	96
Ewa Dziawgo: Zastosowanie opcji forward start w ocenie strategicznych przedsięwzięć proekologicznych / Applying forward start options in the assessment of strategic pro-ecological projects.....	106
Leszek Dziawgo: Ekologiczne fundusze inwestycyjne banków szwajcarskich / Ecological investment funds of Swiss banks.....	115
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Bankowość alternatywna. Społeczna ewolucja biznesu finansowego – wybrane aspekty ekologiczne / Alternative banking. Social evolution of financial business – selected ecological aspects.....	124

Joanna Fila: Zielone mikrofinanse jako element zrównoważonego rozwoju / The green microfinance as an element of the sustainable development.....	132
Magdalena Frasyniuk-Pietrzyk, Magdalena Walczak-Gańko: Świadomość potrzeby planowania emerytalnego / Awareness of the necessity of retirement planning.....	143
Juliusz Giżyński: Europejska Rada Budżetowa jako organ uzupełniający narodowe rady fiskalne w krajach strefy euro / The European Fiscal Board as a body complementing national fiscal councils in the euro area countries.	156
Agata Ibron: Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce / The support systems for renewable energy sources in Poland.....	167
Bogna Janik: Dochód–ryzyko w inwestycjach społecznie odpowiedzialnych na podstawie portfeli pasywnych spółek z krajów Europy Środkowo-Wschodniej / Income-risk in value-based investing in Central and Eastern European countries (CEECs) – based on the companies reflected in socially responsible indices	177
Klaudia Jarno: Zaangażowanie Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju w <i>carbon finance</i> w świetle tworzonych przez niego funduszy węglowych i mechanizmów finansowych / Involvement of the International Bank for Reconstruction and Development in carbon finance in the light of its carbon funds and financial mechanisms.....	187
Dariusz Klimek: Fundusz Muncypalny jako instrument finansowania zrównoważonego rozwoju lokalnego / Municipal Fund as the instrument the sustainable local development financing	199
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc <i>de minimis</i> i jej szczególna rola w systemie pomocy publicznej w Polsce / <i>De minimis</i> aid and its particular role in the system of state aid in Poland	208
Jan Koleśnik: Współczesny bank centralny jako organizacja społecznie odpowiedzialna / Contemporary central bank as a socially responsible organization	222
Dorota Korenik: Spór o odpowiedzialność zewnętrzną współczesnego banku / The dispute on external responsibility of a contemporary bank.....	230
Jolanta Korkosz-Gębska: Rola innowacji ekologicznych w budowaniu przewagi konkurencyjnej województwa świętokrzyskiego / The impact of environmental innovations in a formation of the competitive advantage of the Świętokrzyskie Voivodeship.....	244
Katarzyna Kowalska: Kontrowersje wokół CSR w handlu detalicznym branży FMCG / Controversy over CSR in FMCG retail trade industry.....	252
Danuta Król: Istota zarządzania długiem samorządowym w procesie zrównoważonego rozwoju lokalnego / Essence of local government debt management	261
Dorota Krupa: Wspieranie inwestowania długoterminowego z wykorzystaniem funduszy inwestycyjnych na poziomie UE / Supporting long-term investments with the use of investment funds at the EU level	270

Iwona Lubimow-Burzyńska: Znaczenie edukacji dla wzrostu gospodarczego – przegląd badań / Importance of education for economic growth – a review of research	280
Piotr P. Malecki: Europejski model sprawozdawczości statystycznej w zakresie wydatków na ochronę środowiska i jego zastosowanie w Polsce / European statistical reporting model for environmental protection expenditure and its use in Poland	288
Katarzyna Mamcarz: Dźwignia ceny złota / Gold price leverage.....	299
Teresa Mikulska, Grażyna Michalczuk: Komunikacja w obszarze działań przy wykorzystaniu modelu LBG / Communication within the area of socially responsible activities using the LBG model	309
Katarzyna Olejniczak: Innowacyjne podejście do CSR – ujęcie Vissera / Innovative approach to the CSR – Visser approach	320
Jarosław Pawłowski: Ecorating hoteli odpowiedzią na wymagania konsumentów / Eco-rating of hotels as a response to customers' requirements ..	328
Dariusz Piotrowski: Potencjał wykorzystania sukuk w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa / The potential for using sukuk in the scope of managing state treasury debt	338
Piotr Podsiadło: Finansowanie pomocy publicznej na ochronę środowiska w Unii Europejskiej – zagadnienia interpretacyjne / Granting of state aid for environmental protection in the European Union – the interpretation problems	348
Tomasz Potocki: Poziom wiedzy finansowej wśród mieszkańców terenów peryferyjnych, zagrożonych ubóstwem / The level of financial literacy among population of rural regions threatened by poverty.....	360
Wiesława Przybylska-Kapuścińska, Magdalena Szyszko: Zrównoważona polityka pieniężna? Ewolucja celów banku centralnego wobec współczesnych wyzwań / Balanced monetary policy? Modern challenges as the central bank's goals	373
Dominik Sadlakowski: Państwowe fundusze majątkowe jako element międzynarodowej strategii gospodarczej na przykładzie Chin / Sovereign Wealth Funds as part of international economic strategy on the example of China.....	383
Beata Sadowska: Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe a zrównoważony rozwój / Strategy of National Forests Holding vs. sustainable development	393
Małgorzata Solarz: Altruizm a odporność finansowa gospodarstw domowych / Altruism vs. financial resilience of households.....	402
Michał Soliwoda: Zmiany klimatu jako wyzwanie dla zarządzania ryzykiem w polskim rolnictwie / Climate change as a challenge for risk management in Polish agriculture.....	411

Joanna Stawska: Zadłużenie sektora <i>general government</i> a wzrost gospodarczy w kontekście zrównoważonych finansów publicznych / General government sector debt and economic growth in the context of sustainable public finances	426
Dawid Szutowski, Piotr Ratajczak: Emisja komunikatów o działaniach w zakresie społecznej odpowiedzialności a wartość dla akcjonariuszy / The relation between corporate social responsibility activities' announcements and shareholder value.....	436
Paulina Szyja: Kształtowanie gospodarki niskoemisyjnej na poziomie samorządu terytorialnego / Transition to a low carbon economy at the level of local government	447
Magdalena Ślebocka: Rola i znaczenie PPP w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych / Role and importance of PPP in revitalization projects financing	464
Jerzy Węclawski: Determinanty kształtowania bankowości relacyjnej w odniesieniu do średnich przedsiębiorstw w Polsce / Determinants of relationship banking creation in relation to medium-sized enterprises in Poland ..	473
Stanisław Wieteska: Pozostałości pestycydów w płodach rolnych w Polsce w świetle założeń zrównoważonego rozwoju rolnictwa / Pesticide residues in agricultural crops in Poland in the light of the principles of sustainable development of agriculture	482
Aneta Wszelaki: Znaczenie prawnych zabezpieczeń kredytów w tworzeniu rezerw celowych w bankach / Importance of legal collateral credits in the creation of specific provisions in banks	494
Justyna Zabawa: Rozwój i finansowanie odnawialnych źródeł energii. Przypadek gospodarki Niemiec / Development and financing of renewable energy sources. The case of German economy	503
Agnieszka Żołądkiewicz: Ocena poziomu zrównoważonego rozwoju gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego / Assessment of level of sustainable development of municipalities of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship	513

Wstęp

Zadaniem nauki jest poszukiwanie racjonalnych rozwiązań dla cywilizacyjnych wyzwań współczesnego świata. Jednym z takich kluczowych wyzwań jest także rozwój zrównoważony. Idea zrównoważonego rozwoju jest niezwykle obiecująca, ale z całą pewnością wymaga ogromnego zaangażowania ekonomistów. Nauki ekonomiczne, a w tym dyscyplina nauki „finanse”, podejmują to wyzwanie. Wiele badań, spotkań, konferencji i publikacji służy naukowej analizie oraz praktycznej implementacji zasad zrównoważonego rozwoju we współczesnej gospodarce w zakresie finansów i rachunkowości.

Proces naukowego opracowywania problemu trwa, a społeczna ewolucja biznesu dostarcza ambitnych tematów badawczych. Po latach pracy możemy wskazać zarówno na konkretne sukcesy, jak też i na wiele wątpliwości w zakresie koncepcji zrównoważonych finansów. Materialnym dowodem naukowego wkładu w poszerzanie wiedzy są publikacje. Znaczna część aktualnego dorobku naukowej dyscypliny „finanse” dotycząca zrównoważonego rozwoju jest już od lat regularnie prezentowana w Pracach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Kontynuujemy ten cykl opracowań.

W niniejszym tomie zebraliśmy wyselekcjonowane artykuły autorów z wielu uznanych ośrodków naukowych w Polsce. Ich tematyka skoncentrowana jest na zagadnieniach finansów i zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono w nich doskonale rozważania teoretyczne oraz konkretne przykłady z praktyki gospodarczej. Każdy artykuł stanowi inspirujący materiał naukowy.

Szczególne podziękowania należą się nie tylko Autorom, ale także Recenzentom, którzy podjęli trud oceny nadesłanych materiałów. Jako redaktorzy tomu wraz z Autorami i Recenzentami mamy nadzieję, że poprzez publikację naszego wspólnego dzieła wnosimy istotny wkład w naukowe opracowanie problematyki finansowania zrównoważonego rozwoju.

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek

Grażyna Borys

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: grazyna.borys@ue.wroc.pl

OPLATA EKSPLOATACYJNA JAKO KATEGORIA FINANSOWA

SERVICE CHARGE AS A FINANCIAL CATEGORY

DOI: 10.15611/pn.2016.437.04

JEL Classification: H25, K34, Q38

Streszczenie: W artykule podjęto rozważania nad opłatą eksploatacyjną jako kategorią finansową. Uznawana jest ona obecnie niemal powszechnie za opłatę publiczną. Przeprowadzona analiza z uwzględnieniem dwóch kryteriów: linii aktualnego orzecznictwa i ekonomicznej istoty klasycznej opłaty wskazuje jednak na jej charakter podatkowy. To ustalenie powinno mieć wpływ na kierunek doskonalenia systemu opodatkowania działalności górniczej, jak również tworzenia finansowego instrumentarium ochrony złóż kopalin.

Słowa kluczowe: opłata eksploatacyjna, daniny publiczne, ochrona złóż kopalin.

Summary: The article discusses service charge as a financial category. Currently it is almost universally recognized as a public charge. The conducted analysis which takes into account two criteria: the line of jurisprudence in force and the economic essence of the classical charge indicates, however, its tax oriented nature. This determinant should have an impact on the direction towards the improvement of taxation on mining activities, as well as the construction of financial instruments aimed at the protection of coal deposits.

Keywords: service charge, public levies, protection of mineral deposits.

1. Wstęp

O podjęciu w tym opracowaniu problematyki kontrowersji wokół opłaty eksploatacyjnej jako kategorii finansowej zdecydowały dwa powody. Pierwszy związany jest z doskonaleniem europejskiej statystyki publicznej w obszarze tzw. podatków związanych ze środowiskiem (*environmentally related taxes*) w kontekście urzeczywistniania idei ekologicznej reformy podatkowej (*environmental fiscal reform*, ETR), a drugi z konstatacją, że złoża kopalin wciąż jeszcze nie są powszechnie uznawane za przedmiot ochrony środowiska, co skutkuje relatywnie niskim stopniem naukowej jego eksploatacji na gruncie finansów i rachunkowości zrównoważonego rozwoju.

Celem opracowania jest podjęcie próby zdefiniowania opłaty eksploatacyjnej jako kategorii finansowej oraz oceny jej bodźcowego wpływu na ochronę złóż kopalin jako elementu środowiska przyrodniczego. W artykule zastosowano metodę studiów literaturowych i metodę analizy obowiązującego orzecznictwa. W oparciu o analizę orzecznictwa, przeprowadzoną w kontekście prowadzonych prac nad europejskimi rachunkami ekonomicznymi środowiska, negatywnie zweryfikowano tezę, że opłata eksploatacyjna z powodu przynależności do grupy opłat za korzystanie ze środowiska jest opłatą publiczną. W oparciu o studia literaturowe i ekonomiczną analizę jej prawnej konstrukcji ustalono, że spełnia ona kryteria świadczenia typu podatkowego

2. Konstrukcja opłaty eksploatacyjnej

Konstrukcja opłaty eksploatacyjnej jest uregulowana przepisami prawa geologicznego i górnictwa [Ustawa z 9 czerwca 2011]. Stosownie do treści art. 134 ust. 1 opłatę eksploatacyjną 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 ustala się jako iloczyn jej stawki oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego w okresie rozliczeniowym. Stawki opłat dla poszczególnych rodzajów kopalin określa załącznik do ustawy. Wyodrębniono 61 rodzajów kopalin. Stawki opłat wahają się od 0, 39 do 50 zł/j.m. dla ropy, której wydobywanie w okresie rozliczeniowym przekracza 1000 t, przy czym stawkę zerową przewidziano dla wód termalnych oraz metanu z węgla kamiennego. Stawki opłat podlegają corocznej zmianie, stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy. Stawka opłaty wynosi 50% w przypadku:

- 1) kopaliny towarzyszącej,
- 2) kopaliny współwystępującej wydobytej ze złoża węglowodorów.

Jeżeli wysokość opłaty należnej za okres rozliczeniowy nie przekracza 300 zł, obowiązek jej zapłaty nie powstaje.

Wpływy z opłat w 60% stanowią dochód gminy, na której terenie prowadzona jest działalność, a w 40% dochód NFOŚiGW. Wpływy z opłat w zakresie węglowodorów w 60% stanowią dochód gminy, w 15% dochód powiatu, w 15% dochód województwa, na którego terenie prowadzona jest działalność, a w 10% dochód NFOŚiGW. Jeżeli działalność prowadzona jest na terenie więcej niż jednej gminy, jednego powiatu lub jednego województwa, opłaty stanowią dochód wyszczególnionych jednostek proporcjonalny do ilości wydobytej kopaliny. Wpływy z opłat za działalność prowadzoną w granicach morskich RP w całości stanowią dochód NFOŚiGW.

Okresem rozliczeniowym z tytułu opłaty eksploatacyjnej jest półrocze liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia. Wysokość należnej opłaty jest samodzielnie obliczana i odprowadzana w wyznaczonych terminach przez zobowiązanego do jej wnoszenia. W razie stwierdzenia, że przedsiębiorca nie dokonał opłaty w terminie albo dokonał wpłaty w wysokości innej niż należna, organ koncesyjny określa, w drodze decyzji, wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego opłata dotyczy.

Działalność wykonywana z rażącym naruszeniem warunków określonych w koncesji oraz bez wymaganej koncesji podlega opłacie dodatkowej. Ustala ją, w drodze decyzji, odpowiedni organ koncesyjny. Opłatę dodatkową za naruszenie warunków ustalonych w koncesji ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny. Opłatę podwyższoną za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji ustala się w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny.

3. Kontrowersje wokół opłaty eksploatacyjnej jako kategorii finansowej

U progu lat 90. ubiegłego wieku w środowisku akademików europejskich pojawiła się idea ekologicznej reformy podatkowej. Podstawowym celem ETR miało być przesunięcie ciężaru opodatkowania z pracy i/czy kapitału na szkodliwą dla środowiska działalność, powodującą jego zanieczyszczenie i nieefektywne wykorzystanie zasobów nieodnawialnych, przy zachowaniu neutralności fiskalnej systemu podatkowego [Markandya 2004]. Jej zwolennicy głoszą tezę tzw. podwójnej dywidendy: środowiskowej, związanej z internalizacją środowiskowych kosztów zewnętrznych, co powinno w dłuższym okresie skutkować poprawą jakości środowiska, oraz ekonomicznej, związanej m.in. ze wzrostem zatrudnienia, inwestycji, pobudzeniem innowacyjności gospodarki [Patuelli i in. 2005]. Spowodowało to wzrost zapotrzebowania na rzetelne analizy jej efektów i kosztów, oparte na wiarygodnej statystyce publicznej, umożliwiającej analizy dynamiczne i międzynarodowe w zakresie struktury systemów podatkowych.

Odpowiedzią na to zapotrzebowanie było przyjęcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady], które m.in. zdefiniowało pojęcie podatków związanych ze środowiskiem oraz zobowiązało kraje członkowskie do gromadzenia danych o należnościach z tytułu tych podatków i przekazywania ich Eurostatowi we właściwym formacie technicznym i zgodnie z odpowiednią procedurą. Według tego rozporządzenia „podatek związany ze środowiskiem oznacza podatek lub opłatę, 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"¹. Powyższa definicja skupia się na podstawie opodatkowania, kładzie nacisk na negatywne oddziaływanie podstawy opodatkowania na środowisko, skutkujące jego zanieczyszczeniem, zubożeniem zasobów naturalnych i innymi formami pogorszenia jakości środowiska.

Wzmiankowane rozporządzenie wymusiło na krajowych urzędach statystycznych państw należących do UE przeprowadzenie pionierskiej pracy polegającej na dogłębnej analizie funkcjonujących w nich danin publicznych i wyodrębnienie z nich podatków związanych ze środowiskiem. U podstaw tej analizy leży założenie, że podatki związane ze środowiskiem pełnią przede wszystkim funkcję fiskalną. Wpływy podatkowe są daniną za szkody wyrządzone środowisku, która nie pozostaje w żadnej proporcji do całkowitej wartości poniesionych strat. Uzyskane przychody mogą, ale nie muszą być przeznaczone na rekompensowanie szkód lub uniknięcie ich w przyszłości. Zatem wzrost wpływów podatkowych nie musi wcale oznaczać, że presja na środowisko została lub zostanie złagodzona, jak również nie ma pewności, że zgromadzone środki będą w ogóle zastosowane na rzecz poprawy jakości środowiska. W przypadku tych podatków jedynym miernikiem, którego wzrost można odczytać z uzasadnionym zadowoleniem, jest większy ich udział w całości wpływów podatkowych. Taka ewolucja jest zresztą pożądana i zgodna z dyrektywami ekologicznej reformy podatkowej [Śleszyński 2014]. W świetle powyższego powstał problem zaliczenia bądź niezaliczenia opłaty eksploatacyjnej do grupy podatków związanych ze środowiskiem.

Na gruncie polskiego orzecznictwa opłata eksploatacyjna jest daniną o charakterze niepodatkowym – świadczeniem odpłatnym. Jest ona swoistą opłatą za korzystanie ze środowiska naturalnego (por. wyrok TK w sprawie U 4/98 oraz K 10/09). Katalog opłat za korzystanie ze środowiska zawiera prawo ochrony środowiska [Ustawa z 27 kwietnia 2001]. Zgodnie z art. 273 ust. 1 tegoż prawa do opłat tego typu zaliczono: opłatę za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, opłatę za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, opłatę za pobór wody i opłatę za składowanie odpadów. Równocześnie z treści ust. 3 wynika, że przepisy ustawy o ochronie przyrody i ustawy – prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw określają odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Grupa Zadaniowa do spraw rachunków środowiskowych, powołana przy GUS, w rachunku podatków związanych ze środowiskiem uwzględniła wszystkie opłaty wskazane w art. 273 ust. 1, z wyjątkiem opłat za składowanie odpadów. Grupą tą nie objęto także opłaty eksploatacyjnej. W przypadku opłaty za umieszczanie odpadów na składowisku rozstrzygające było stwierdzenie, że za opłatę jest gwarantowana

¹ ESA'95 – European System of Accounts. Zgodnie z ESA'95 podatkiem jest obowiązkowa i nie-dająca się uniknąć zapłata w gotówce lub innej formie, nałożona przez rząd danego kraju, samorząd terytorialny lub instytucje UE. Generalnie podatek nie ma zapewnić usługi wyświadczanej płatcomu przez państwo, jego instytucje lub UE. Jeśli jednak ma to miejsce, podatek nie powinien być określony w sposób proporcjonalny, a więc przez stawkę powiązaną z ilością dostarczonej usługi.

określona usługa dostarczana użytkownikowi składowiska i że kwota do zapłaty została określona proporcjonalnie do wielkości i rodzaju odpadów.

Zgoła inna przesłanka zdecydowała o niepodjęciu nawet dyskusji nad zaliczeniem bądź nie zaliczeniem opłaty eksploatacyjnej do grupy podatków związanych ze środowiskiem. Sprowadza się ona do tego, że wzmiankowana opłata ma charakter daniny publicznej typu *royalty*. Za *royalty*, według Banku Światowego, uznaje się podatki i opłaty, których celem jest zrekompensowanie właścicielowi utraconych bezpowrotnie złóż kopalin lub są one specyficzne dla sektora górniczego [Otto, Andreus (red.) 2006]. Opłata eksploatacyjna spełnia to drugie kryterium. Dla sektora górniczego specyficzne jest przejmowanie za pomocą danin części renty gruntowej, związanej z wykorzystywaniem podziemnych zasobów naturalnych. W podziale renty na ogół uczestniczą: państwo, samorządy terytorialne i przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża. Udział wzmiankowanych podmiotów w podziale renty odbywa się w proporcjach silnie uzależnionych od czynników politycznych, cechujących się wielością, różnorodnością w przekroju poszczególnych krajów UE i zmiennością temporalną w kontekście aktualnej sytuacji budżetowej. I to właśnie uznano za istotny powód wykluczenia danin typu *royalties* z grupy podatków związanych ze środowiskiem – postawiono na porównywalność danych w wymiarze międzynarodowym.

Skoro orzecznictwo przestało być wiążącym kryterium zdefiniowania opłaty eksploatacyjnej jako kategorii finansowej, należy posłużyć się w dalszej analizie kryterium ekonomicznej istoty opłat publicznych. Ekonomiczną istotę opłat W. Ziółkowska [2005] upatruje w tym, że opłata, w przeciwieństwie do podatku, rodzi roszczenie do określonego świadczenia na rzecz podatnika. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez S. Owsiaka [2005], opłaty publiczne należy rozumieć jako świadczenia pieniężne związane z kontrświadczeniem ze strony organów władzy i administracji publicznej. Zatem opłata gromadzona przez państwo bądź jednostki samorządu terytorialnego jest charakteryzowana przez dwie cechy:

- ma cel fiskalny,
- wiąże się ze świadczeniem podmiotu publicznego, zwykle na rzecz podmiotu wnoszącego opłatę.

W cesze pierwszej podkreśla się znaczenie opłaty jako źródła finansowania wydatków publicznych – wydatki na świadczenie usługi są finansowane z przychodów z opłat użytkowników i podatków, przy uwzględnieniu ograniczeń budżetowych. W cesze drugiej podkreśla się, że opłata jest odpłatna – jest ona świadczeniem zwrotnym [Będzieszak 2014].

Konfrontując powyższe cechy opłat publicznych z konstrukcją opłaty eksploatacyjnej, należy wskazać, że wpływy z jej tytułu zasilają budżety samorządów terytorialnych oraz NFOŚiGW. Wpływy kierowane do NFOŚiGW stanowią źródło pokrycia tzw. zobowiązań wieloletnich w obszarze geologii i górnictwa (tab. 1). Nie mają one charakteru świadczenia zwrotnego, tzn. nie są wprost adresowane do wnoszących wpłaty.

Tabela 1. Zobowiązania wieloletnie NFOŚiGW w obszarze górnictwa i geologii

Lp.	Przedmiot zobowiązania	Źródła finansowania
1	Obszar geologii	
	Finansowanie: <ul style="list-style-type: none"> • potrzeb geologii w zakresie poznania budowy geologicznej kraju oraz w zakresie gospodarki złóż kopalini i wód podziemnych, • przeciwdziałania osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska, • realizacji zadań Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla, z wyjątkiem zadań związanych z monitoringiem zamkniętego kompleksu składowania CO₂ oraz finansowaniem zabezpieczenia ryzyka związanego z istnieniem takiego kompleksu. 	Nie mniej niż połowa kwoty przychodów z opłat koncesyjnych i eksploatacyjnych, w tym opłat dodatkowych i podwyższonych, o których mowa w dziale VII prawa geologicznego i górniczego, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów.
2	Obszar górnictwa	
	Finansowanie potrzeb górnictwa służących ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko, wynikające z wydobywania kopalini i likwidacji zakładów górniczych.	jw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z 27 kwietnia 2001].

Należy zauważyć, że mechanizm zobowiązań wieloletnich jest wysoce nieelastyczny. Przez elastyczność mechanizmu należy rozumieć ciągłość, automatyzm i trwałość finansowania wskazanych zadań, przy jednoczesnym zapobieganiu pojawienia się tendencji do utrzymywania się na wysokim poziomie bądź nawet przyrostu dodatnich sald źródeł ich pokrycia w kolejnych latach rozliczeniowych. Tendencję kształtowania się tych sald prezentuje tab. 2.

Z analizy danych zawartych w tabeli jasno wynika, że opłata eksploatacyjna pełni w wysokim stopniu funkcję fiskalną.

Również wpływy z opłaty eksploatacyjnej zasilające budżety gmin mają bardzo istotny wpływ na wielkość ich dochodów własnych. W gronie gmin o wysokich dochodach znaczący udział mają „gminy górnicze”. Według badań przeprowadzonych przez M. Kachniarza w grupie 100 gmin o relatywnie najwyższych dochodach znajdują się jedynie jednostki, w których bez trudu można zidentyfikować korzyści położenia, wynikające z określonych typów lokalizacji (aglomeracja, kopalnia, morze, góry itp.). Wśród tych gmin nie znalazła się żadna, której pozycję można przypisać jedynie aktywności zarządzających (np. innowacyjnym rozwiązaniom w zakresie zarządzania, szczególnej aktywności lokalnego społeczeństwa). Natomiast gminy „górnice” stanowiły 17% gmin poddanych badaniu. Autorowi udało się stwierdzić, że „gminy górnicze” w zdecydowanej większości nie wykorzystują obecnie potencjału dochodowego na działania obliczone na przyszłość, gdy wyczerpią

Tabela 2. Środki zobowiązań wieloletnich NFOŚiGW w latach 2010-2014 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Stan na początek roku	Zwiększenia	Zmniejszenia	Stan na koniec roku
Geologia				
2010	204 253	107 750	166 106	145 898
2011	145 898	125 113	116 543	154 468
2012	154 468	96 456	141 557	109 368
2013	109 368	127 163	156 006	80 524
2014	80 524	132 018	158 369	54 173
Górnictwo				
2010	198 320	107 979	232 447	73 852
2011	73 852	125 113	74 654	124 311
2012	124 311	96 456	46 397	174 371
2013	174 371	127 133	51 607	249 896
2014	249 896	132 018	58 169	323 745

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania...*]

się zasoby naturalne. Wręcz przeciwnie – daje się zauważyć tendencję zwiększania wydatków na administrację, czyli na konsumpcję [Kachniarz 2011]. Zatem trudno się zgodzić z tezą, że opłata eksploatacyjna stanowi formę odpłatności (kompensacji) za intensyfikację świadczenia usługi związanej z ochroną środowiska czy usługi dostarczania urządzeń infrastruktury technicznej [Szamałek 2001; Bartniczak, Ptak 2011], zwłaszcza że działalność górnicza związana jest z wieloma obciążeniami fiskalnymi dotyczącymi strat środowiskowych i restytucji środowiska (np. składką na fundusz likwidacji zakładu górniczego, zabezpieczeniem roszczeń z tytułu wykonywanej działalności, zabezpieczeniem wykonywania koncesji). W istocie jest to przede wszystkim świadczenie fiskalne opłacane z renty gruntowej za wydobywanie kopalin, którego celem jest przejmowanie renty górniczej.

Opłata eksploatacyjna jest więc świadczeniem podatkowym, jej dominującą funkcją jest funkcja fiskalna. Pełni ona w bardzo ograniczonym stopniu funkcję bodźcową [Nieć i in. 2007; *Polityka surowcowa Polski...* 2015]. Funkcja ta związana jest przede wszystkim z opłatami dodatkowymi, które są w rzeczywistości administracyjnymi karami pieniężnymi. Jej bodźcowe oddziaływanie można upatrywać jedynie w obniżce jej stawki w przypadku kopaliny towarzyszącej i kopaliny współwystępującej wydobytej ze złoża węglowodorów. Nie wyczerpuje to w żadnym stopniu zakresu ochrony i racjonalnego wykorzystywania złóż kopalin [Nieć, Radwanek-Bąk 2014].

4. Zakończenie

Badania prowadzą do trzech ostatecznych konkluzji. Po pierwsze, należy uznać, że opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną o charakterze podatkowym. Jej zasadniczą funkcją jest funkcja fiskalna. Po drugie, traci opiniotwórczy charakter argument, że skoro opłata eksploatacyjna jest opłatą publiczną, „otwarta pozostaje możliwość wprowadzenia, przy zachowaniu reżimu wyznaczonego przez art. 217 Konstytucji RP, podatku od wydobycia niektórych kopalin” [Ustawa z 2 marca 2012], zwłaszcza że podatek i opłata eksploatacyjna wymierzana jest od tego samego przedmiotu opodatkowania. Podatek od wydobycia kopalin może być traktowany jako instytucja „domiaru podatkowego” lub „podwójnego opodatkowania”. System opodatkowania górnictwa powinien być poddany szerszym analizom. Po trzecie, wydaje się, że władza publiczna wyposażona jest w szereg instrumentów finansowych nakierowanych na ochronę środowiska w procesie eksploatacji złóż kopalin, natomiast brakuje tych instrumentów w ochronie i racjonalnym wykorzystaniu złóż, a zwłaszcza ochrony złóż *in situ*.

Literatura

- Bartniczak B., Ptak M., 2011, *Opłaty i podatki ekologiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 56.
- Będzieszek M., 2014, *Opłaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, zeszyt naukowy nr 137, Warszawa, s. 89-90.
- Kachniarz M., 2011, *Bogactwo gmin – efekt gospodarności czy renty geograficznej*, *Ekonomia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 5 (17), s. 90.
- Markandya A., 2004, *Teoretyczne podstawy ekologicznej reformy podatkowej*, [w:] *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, red. Śleszyński J., Wydawnictwo *Ekonomia i Środowisko*, Białystok.
- Nieć W., Jędrzejewska A., Sałaciński R., Stefanowicz J.A., Uberman R., 2007, *Problemy prawa geologicznego i górniczego oraz możliwe i niezbędne kierunki jego zmian*, *Przegląd Geologiczny*, vol. 55, nr 2, s. 111.
- Nieć M., Radwanek-Bąk B., 2014, *Ochrona i racjonalne wykorzystywanie złóż kopalin*, Wydawnictwo IGSMiE, Warszawa.
- Otto J., Andreus C. (red.), 2006, *Mining Royalties. A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, The World Bank.
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 185.
- Patuelli R., Nijkamp P., Pels E., 2005, *Environmental tax reform and the double dividend: A meta-analytical performance assessment*, *Ecological Economics*, no. 55.
- Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, 2015, red. Hausner J., Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków środowiska, OJ L 192, 22.07.2011.
- Sprawozdania z działalności NFOŚiGW za lata 2010-2014*, Warszawa.

- Szamałek K., 2001, *Studium opłaty eksploatacyjnej w gospodarce złożem kopaliny*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa, s. 61.
- Śleszyński J., 2014, *Podatki środowiskowe i podział na grupy według metodyki Eurostatu*, Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 3 (69), s. 57.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. – prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2015, poz. 196.
- Ustawa z 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, Dz.U., poz. 362 ze zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin, 2012, <https://legislacja.rcl.gov.pl./docs//2/18603/20121/20122> (28.01.2016).
- Ziółkowska W., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, s. 151-152.