



Stanowisko Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie

**projektu ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej
(projekt z dnia 14 listopada 2017 roku,
numer z wykazu prac Rządowego Centrum Legislacji UD118)**

Dostrzegając ważkość prac prawodawczych nad istotnym zagadnieniem szeroko rozumianej polityki surowcowej kraju, Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako **Zarząd ZGWRP**)

wyraża negatywne stanowisko

w sprawie: rządowego projektu ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej (dalej: **Projekt**), w zakresie, w jakim projekt ten w art. 36 pkt 6 zmieniając art. 141 i 142 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, modyfikuje dotychczasowy sposób oraz zakres poboru opłaty eksploatacyjnej, **pozbawiając gminy – w znaczącym zakresie – dochodów własnych z tytułu tej opłaty.**

W ocenie Zarządu ZGWRP Projekt (w obecnym brzmieniu) narusza w pierwszej kolejności mającą umocowanie w art. 167 Konstytucji RP **zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego**, wyrażającą się w szczególności zakazem pozbawiania samorządu terytorialnego dochodów własnych, bez jednoczesnych zmian w zakresie jego zadań. Kwestie te szczegółowo rozwija załączona do niniejszego stanowiska ekspertyza.

Podkreślić dodatkowo należy, że organy władzy centralnej są wyposażone w daleko idącą swobodę w kształtowaniu ustroju administracji geologicznej i w określaniu sposobu realizacji zadań państwa w zakresie geologii. **Dokonywanie zmian w tym zakresie nie może jednak być finansowane z uszczuplenia dochodów własnych JST.** Nie budzą zrozumienia strony samorządowej argumenty wskazujące na możliwość zwiększenia nakładów na poszukiwanie nowych złóż, które mogą przyczynić się do rozpoczęcia działalności górniczej na terenie gmin, w których taka działalność dotychczas nie była prowadzona (co wpłynie na możliwość zwiększenia przez te gminy wpływów z podatków i opłat). Wskazane gminy znajdują się bowiem w takiej samej sytuacji jak gminy, na terenie których obecnie prowadzone jest wydobywanie. Dodatkowe wpływy z podatków i opłat (przy zakładanym podziale dochodów z opłaty eksploatacyjnej) mogą być niewystarczające do sfinansowania zwiększonych kosztów realizacji zadań własnych związanych z wpływem działalności górniczej. Warto przy tym podkreślić, że kwestie te mają bardzo istotny wpływ na stosunek

lokalnej społeczności do lokalizacji inwestycji górniczych, który może oznaczać utrudnienie, a niekiedy wręcz uniemożliwienie realizacji tych inwestycji. Takie sygnały płyną do Zarządu ZGWRP od gmin członkowskich, na terenie których w ostatnim czasie odkryto nowe złoża, a które swój aprobatywny stosunek do eksploatacji (i poparcie mieszkańców dla niej) budowały na kalkulacji dochodów własnych wynikających z dotychczasowych przepisów w tym zakresie.

Jednocześnie podnieść należy, że Projekt narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (w tym jej zasady składowe: przyzwoitej legislacji i ochrony praw nabytych / interesów w toku), pozbawiając tzw. gminy górnicze części dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, w sposób zupełnie arbitralny, w trakcie okresu eksploatacji złóż i związanej z tym ingerencji w środowisko, w sposób godzący w trwające i zamierzone działania gmin na rzecz tworzących je wspólnot samorządowych, a podyktowane koniecznością niwelacji negatywnych skutków działalności górniczej. W ocenie Zarządu ZGWRP, z tych względów Projekt w obecnym brzmieniu (z 14 listopada 2017 r.) wymaga – we wskazanym zakresie – modyfikacji i **rezygnacji z ograniczenia omawianych dochodów własnych gmin.**

Uszczegóławiając powyższe uwagi Zarząd ZGWRP pragnie podkreślić, że projektodawcy winni uwzględnić szczególną charakterystykę zadań realizowanych przez gminy, na terenie których prowadzona jest eksploatacja. Górniczy charakter gmin wpływa bezpośrednio na sposób oraz koszt realizacji zadań publicznych m.in. w zakresie:

- **prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych** (wodociągi, kanalizacja, drogi), a także bieżącego utrzymania tej infrastruktury. Na terenie gmin górniczych trwałość infrastruktury zagrożona jest przez powstawanie osuwisk, osiadanie powierzchni terenu na skutek odwodnienia, czy wstrząsy sejsmiczne. Istotnym czynnikiem kosztotwórczym, kształtującym ponadstandardowe potrzeby na terenie gmin górniczych, pozostaje również wysoki stopień rozproszenia poszczególnych mieszkańców – co skutkuje wyższymi kosztami w mniejszych i mniej zaludnionych gminach, co ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście przyjętego w projekcie rozwiązania,
- **ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej** (ponoszenie nakładów wynikających z obniżenia poziomu wód gruntowych, wysychania stawów, rzek, rowów, usychania roślinności, pylenia czy składowania odpadów towarzyszących wydobywaniu),
- **ochrony zdrowia** (charakter działalności górniczej powoduje, że najbardziej dotkliwe skutki – uciążliwości wymagające kompensaty – dotyczą sfery ochrony zdrowia, co zmusza gminy górnicze do podejmowania szeregu specjalnych programów zdrowotnych adresowanych do różnych grup społecznych i zawodowych),
- **kultury i sportu** (gminy górnicze ze względu na niższe bądź ograniczone walory przyrodnicze, zmuszone są do zwiększania nakładów na infrastrukturę sportową i organizację kultury),
- **ładu przestrzennego** (sporządzanie dokumentów z zakresu utrzymania ładu przestrzennego w gminie górniczej wymaga nie tylko optymalnej realizacji zamierzeń co do przeznaczenia poszczególnych terenów, ich rekultywacji, lecz także zapewnienia porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa oraz realizacji potrzeb ochrony środowiska i z pewnością wymaga wyższego stopnia przygotowania organizacyjnego gminnego aparatu administracyjnego).

Z wymienionych powyżej okoliczności wynika niezbicie, że realizacja zadań własnych gmin górniczych wymaga **ponadstandardowych nakładów finansowych i organizacyjnych**, których ponoszenie jest konieczne także ze **względów demograficznych (przeciwdziałanie wyludnieniu)**. Istnieje oczywista zależność między wysokością wpływów z opłaty eksploatacyjnej a możliwością realizowania nałożonych na gminę zadań własnych. Każdorazowe ograniczenie wpływów tytułem opłaty eksploatacyjnej wiąże się z pogorszeniem sytuacji mieszkańców gminy. Gminy górnicze nie są w stanie realizować efektywnie **ponadstandardowych** potrzeb wspólnoty samorządowej w oparciu o dochody bieżące innego rodzaju (**niż dochody własne z opłaty eksploatacyjnej**). Dlatego właśnie każdorazowe ograniczenie wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej związane musi być z obniżeniem standardu realizacji zadań publicznych. Sytuacja taka bez zagwarantowania gminom jakichkolwiek rekompensat finansowych jest w opinii Zarządu ZGWRP niedopuszczalna. Dochodzi bowiem do „**zmiany reguł w trakcie gry**”. W momencie podejmowania decyzji o wsparciu rozpoczęcia działalności wydobywczej na terenie gminy, zakładany okres jej prowadzenia stanowił pewien horyzont czasowy, który pozwalał lokalnym społecznościom na ocenę całokształtu skutków (w szczególności finansowych) dla wspólnoty samorządowej związanych z taką działalnością. Przy znaczącej różnicy w kompensacji w dochodach własnych gmin związanej z podjęciem i realizacją działalności wydobywczej, **akceptacja społeczna dla tego rodzaju inwestycji mogłaby być mniejsza, bądź mogłoby jej w ogóle nie być** (w tym Zarząd ZGWRP dopatruje się naruszenia interesów w toku, bowiem zmiana dochodów własnych JST godzi w trwające i zamierzone działania gmin na rzecz tworzących je wspólnot samorządowych, a podyktowane koniecznością niwelacji negatywnych skutków działalności górniczej).

Podnieść należy także przejściowy charakter eksploatacji. Gminy górnicze muszą przy realizacji swoich zadań i w prowadzonej działalności inwestycyjnej uwzględniać to, że złoża ulegną wyczerpaniu, co stwarza potrzebę konsekwentnego budowania „pozagórniczego” potencjału gmin (zachęty dla przedsiębiorców, dbałość o promocję i wizerunek, prowadzone inwestycje w infrastrukturę). Z tego też względu (z uwagi na perspektywę czasową zakreśloną czasem eksploatacji złoża) dla realizacji postulatu pewności prawa, **zakres wpływów z opłaty eksploatacyjnej winien być nienaruszony, ewentualnie jego zmniejszenie nie powinno pozostawać bez stosownej rekompensaty**. Warto podkreślić, że wieloletnie prognozy finansowe gmin górniczych uwzględniają szereg inwestycji, których realizacja zakładana była w oparciu o środki pochodzące z opłat eksploatacyjnych, w części przeznaczanych na spłatę kredytów i pożyczek mających finansować te inwestycje. W opinii Zarządu ZGWRP omawiany projekt ustawy nie może zostać zaakceptowany, w zakresie w jakim zupełnie abstrahuje od podjętych przez gminy górnicze, w zaufaniu do ustawodawcy, działań inwestycyjnych, których powodzenie na skutek ograniczenia wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej stanie pod znakiem zapytania.

Oprócz poważnych wątpliwości merytorycznych związanych ze specyfiką funkcjonowania gmin górniczych, komentowany projekt regulacji, wzbudza także szereg obaw dotyczących zagwarantowania realizacji postulatów przyzwoitej legislacji. W tym zakresie Zarząd ZGWRP pragnie zwrócić uwagę, że projektodawca w sposób zupełnie arbitralny ustalił sposób ograniczenia wpływów gmin z tytułu opłat eksploatacyjnych. Kryterium osobowe nie stanowi obiektywnej miary ekwiwalentu opłaty eksploatacyjnej. Wprowadzenie w projektowanej regulacji nowego brzmienia art. 141 ust. 1c ustawy Prawo geologiczne i górnicze nie zostało

przez projektodawcę w żaden sposób uzasadnione. **Nie jest zatem jasne dlaczego łączna wysokość dochodów gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie może być wyższa niż 500 zł na jednego mieszkańca gminy?** Sytuacja taka jest wysoce niekorzystna zwłaszcza dla małych gmin, których liczba mieszkańców nie jest wysoka. W porównaniu do gmin, których liczba mieszkańców jest wyższa, pozostają one w gorszej sytuacji finansowej, mimo, iż wielkość wydobycia i jego wpływ na zwiększone koszty realizacji zadań własnych i konieczne działania infrastrukturalne nie są bezpośrednio związane z liczbą ludności (niekiedy niska gęstość zaludnienia jest dodatkowym czynnikiem negatywnie wpływającym na możliwość realizacji przez gminę nakładów infrastrukturalnych zwiększonych wskutek działalności górniczej). Z tego punktu widzenia dotychczasowe rozwiązanie w zakresie podziału wpływów z opłaty eksploatacyjnej nie budzi zastrzeżeń. Dodać należy, że przywołane okoliczności znajdują potwierdzenie w ocenie skutków regulacji dotyczącej Projektu – tabela z kalkulacją skutków finansowych pokazuje **zupełną przypadkowość skutków finansowych projektowanej zmiany dla poszczególnych gmin**. Należy także zauważyć, że - niezależnie od samej zasadności wprowadzanego ograniczenia udziału gminy we wpływach z opłaty eksploatacyjnej - nie przewidziano żadnego mechanizmu jego waloryzacji.

Ponadto Zarząd ZGWRP pragnie podkreślić, że w projektowanej regulacji nie wspomina się o jakimkolwiek sposobie ustalania wielkości liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę. W szczególności nie jest jasnym: kto, w jaki sposób, i na jaki moment ustalać ma liczbę mieszkańców zamieszkujących określony teren. Praktyka, według której próbuje się pozbawić gminy górnicze wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie pozostaje w zgodzie z postulatem pewności, jasności oraz określoności prawa. Podkreślić należy, że wartości te składają się na postulat **przyzwoitej legislacji, którego omawiany projekt w aktualnym brzmieniu nie spełnia**.

O fragmentarycznym uregulowaniu kwestii ograniczenia opłaty eksploatacyjnej dla gmin górniczych świadczy również zupełny brak refleksji nad skutkami utraty dochodów przez gminy górnicze. Projektodawca abstrahuje nie tylko od ryzyka pozbawienia możliwości realizacji zadań własnych gmin górniczych, ale nie dostrzega również wielu innych zagadnień, na które pośredni wpływ będzie miało uchwalenie regulacji w aktualnym brzmieniu. Mowa tu m.in. o **części wyrównawczej subwencji ogólnej, którą wpłacają do budżetu państwa m.in. gminy górnicze**. Aktualny system obliczania tej wartości opiera się na kalkulacji historycznej. Oznacza to, że kwota jaką w przyszłości wypłacać będą gminy górnicze w związku z częścią wyrównawczą subwencji ogólnej, kalkulowana będzie w oparciu o wpływy m.in. z tytułu opłaty eksploatacyjnej przed ograniczeniem jej wielkości. **Gminy górnicze odczują zatem skutki komentowanej regulacji podwójnie** – po raz pierwszy z tytułu samego ograniczenia wpływów z opłaty, następnie wypłacając tzw. „janosikowe” kalkulowane w istocie w oparciu o zawyżone dane na temat kondycji finansowej gminy, co może mieć drastyczny wpływ nie tylko na przyjęte w ustawie o finansach publicznych wskaźniki, ale także na bieżącą płynność finansową (i możliwość zapewnienia wkładu własnego przy realizacji projektów z dofinansowaniami ze środków UE).

Brak pochylenia się w toku prac legislacyjnych nad sygnalizowanymi kwestiami natury systemowej wskazuje, że Projekt w analizowanym brzmieniu **nie może zostać uchwalony**.

Należy wspomnieć, iż Projekt – mimo wynikającego z przepisów obowiązku – nie został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, z przyczyn leżących po stronie rządowej.

Zważając na podniesione w niniejszym piśmie okoliczności Zarząd ZGWRP raz jeszcze pragnie wyrazić głębokie obawy związane z jakością projektowanej regulacji i w związku z tym podkreślić swoje **zdecydowanie negatywne** stanowisko w zakresie możliwości jej przyjęcia w aktualnym brzmieniu.

W załączeniu do niniejszego pisma Zarząd ZGWRP przedstawia ekspertyzę Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelarii Prawnej sp.k. wskazującą na niezgodność Projektu z Konstytucją RP.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Marek Olszewski

Poznań, dnia 16 stycznia 2018 r.