



Warszawa, dnia 25-10-2022 r.

Ministerstwo
Klimatu i Środowiska
Podsekretarz Stanu
Główny Geolog Kraju
Pełnomocnik Rządu
ds. Polityki Surowcowej Państwa

Piotr Dziadzio

DGK-WP.053.1.2022.KM
2210768.8615967.6955570

**Stowarzyszenie Gmin
Uzdrowiskowych RP
ul. Czarny Potok 27/24
33-380 Krynica Zdrój**

Szanowni Państwo,

w odpowiedzi na petycję z dnia 25 lipca 2022 r., znak: SGURP.154.07.2022, w przedmiocie podwyższenia stawek opłaty eksploatacyjnej dla wód leczniczych oraz objęcia opłatą eksploatacyjną zwykłych wód głębinowych wykorzystywanych w procesie butelkowania wód mineralnych, wyrażam przede wszystkim wdzięczność za zasygnalizowanie potrzeby przeprowadzenia zmian w powyższym zakresie w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 z późn. zm.), zwanej dalej również „p.g.g.”. Stanowisko uwzględnione w petycji należy uznać za cenny głos w toczącej się ogólnej dyskusji nad funkcjonowaniem przepisów ustawy p.g.g., a zaproponowany kierunek zmian zostanie poddany wnikliwej analizie i nie jest wykluczone, że niebawem stanie się on zarzewiem ewentualnych inicjatyw legislacyjnych.

Niemniej jednak należy najpierw zauważyć, że obecne ramy prawne działania systemu opłat eksploatacyjnych zostały określone w ustawie p.g.g., w szczególności w przepisach art. 133-143 tej ustawy, tworzących Dział VII - „Opłaty”. Zgodnie z fundamentalną zasadą wynikającą z tych regulacji, przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, wnosi opłatę eksploatacyjną. Jest ona ustalana jako iloczyn stawki ww. opłaty oraz ilości kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego i pozabilansowego, w okresie rozliczeniowym. Stawki opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopaliny określa załącznik do ustawy p.g.g. Podlegają one corocznej zmianie, stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy. Tym samym, na rok 2022 stawka opłaty eksploatacyjnej dla wód leczniczych wynosi 1,71 zł/m³.

Co najistotniejsze, mając na uwadze spektrum badanej petycji, opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną, będącą rekompensatą za wydobytą kopalinę, niezależnie od jej późniejszego przeznaczenia. Stanowi ona bowiem rekompensatę za korzystanie z walorów środowiska, którą uiszcza się za wydobytą ze złoża kopalinę, a jej wysokość nie jest uzależniona od ceny sprzedaży kopaliny i późniejszego jej wykorzystania, czy też od dobra finalnego, do produkcji którego wykorzystano wydobytą kopalinę.

Koszty z tytułu opłaty eksploatacyjnej stanowią jeden z wielu elementów składających się na koszt końcowy produkcji danego dobra. Działalność gospodarcza polegająca na przeróbce kopaliny, obrocie wydobytą kopalinią albo produktami będącymi efektem jej przeróbki, jak również transport wydobytej kopaliny i związane z nim utrudnienia w funkcjonowaniu lokalnej społeczności związane są z procesem technologicznym przeróbki wydobytej kopaliny i nie są regulowane przepisami ustawy p.g.g. Stąd też nie mogą mieć wpływu na wysokość stawki opłaty eksploatacyjnej. Działalność ta podlega bowiem innej formie opodatkowania.

Oznacza to, że opłatę tę uiszcza się wyłącznie za wydobytą kopalinę. Ten sam rodzaj i ta sama ilość wydobytej kopaliny powinna zawsze powodować obowiązek zapłaty takiej samej kwoty opłaty, bez względu na to, który przedsiębiorca ją ponosi i w jakim regionie kraju prowadzi działalność, a także za ile sprzedał wydobytą kopalinę. Z tego powodu w obowiązującym systemie odstąpiono zarówno od uwarunkowania opłaty eksploatacyjnej od ceny sprzedaży i późniejszego wykorzystania gospodarczego kopaliny, jak również od obniżania oraz podwyższania opłaty, co ujednotacza prawa i obowiązki przedsiębiorców eksploatujących ten sam rodzaj kopaliny. Obowiązek ponoszenia opłat powstaje wraz z wydobyciem kopaliny, bez względu na to, jak zostanie ona później wykorzystana. Podlegają mu wszyscy wydobywający kopalinę w ramach posiadanej koncesji.

Nie ulega zatem wątpliwości, że działalność gospodarcza polegająca na przeróbce kopaliny, obrocie wydobytą kopalinią albo produktami będącymi efektem jej przeróbki nie jest regulowana przepisami ustawy p.g.g., stanowi zaś wyłącznie następny po wydobyciu, niezwiązany z eksploatacją kopaliny etap produkcyjny. Tym samym, wskazane w petycji argumenty związane m.in. z rentownością produkcji wód i napojów, jak również transportem wytworzonych produktów i gospodarką odpadami, związane są z procesem technologicznym przeróbki kopaliny, w tym przypadku wód leczniczych i nie mają bezpośredniego związku z wydobyciem kopaliny ze złoża. Stąd też, ekonomiczne argumenty dotyczące rentowności produkcji wód i napojów w obowiązującym porządku prawnym nie mają i nie mogą mieć wpływu na wysokość stawki opłaty eksploatacyjnej.

Należy bowiem podkreślić, że opłata eksploatacyjna została powołana jako istotny instrument w ochronie złoża, stanowiącego jednocześnie element przyrodniczy. Jak przyjmuje się w doktrynie, opłacie tej przypisuje się funkcje takie jak: restrykcyjna (odtworzenie prowadzonych przez państwo kosztów prac geologicznych), kompensacyjna (kompensowanie gminom uciążliwości związanych z eksploatacją kopaliny), waloryzacja (waloryzowanie wartości utraconych częściowo zasobów, stanowiących dziedzictwo narodowe), stymulacyjna (stymulowanie pożądanych zachowań w gospodarce złożowej), protekcyjna (zapewnienie technik wydobywczych przyjaznych środowisku), prewencyjno-represyjna (zapobieganie nielegalnej eksploatacji) oraz fiskalna (źródło dochodów publicznych).

Choć opłacie eksploatacyjnej przypisuje się cały szereg funkcji, to jednak żadna z nich nie jest związana z argumentami przytoczonymi w petycji dotyczącymi przeróbki wydobytej kopaliny, jej sprzedażą czy też dystrybucją. Należy zatem nadmienić, że opłata eksploatacyjna nie funkcjonuje jako instrument do reagowania na bieżącą sytuację rynkową i nie służy organom administracji publicznej jako narzędzie do interwencji, np. gdy przedsiębiorcy prowadzą rentowne działalności w związku ze sprzedażą kopaliny lub jej produktów.

Wręcz przeciwnie, system opłat eksploatacyjnych oparty jest na założeniu stabilności oraz przejrzystości nie tylko dla przedsiębiorców, ale także dla wierzycieli - w postaci samorządów oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Już w uzasadnieniu ustawy p.g.g. wskazano, że w projektowanym stanie prawnym stawki opłat będą wynikać bezpośrednio z ustawy, co uprości mechanizmy ich ustalania i zwiększy pewność prawa. Co więcej, stawki opłat eksploatacyjnych

są corocznie rewaloryzowane o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Taka praktyka zapewnia przewidywalność w określaniu wysokości jednostkowych stawek opłat eksploatacyjnych, przedsiębiorcom umożliwia planowanie wydatków, zaś wierzycielom oszacowanie wysokości dochodów. Wobec tego, każdorazowa modyfikacja stawek opłat eksploatacyjnych, inna niż wynikająca ze standardowej waloryzacji, wymaga szczególnej analizy, gdyż raptowna i nieplanowana zmiana stawek może odbić się na funkcjonowaniu przedsiębiorstw objętych tą stawką. Ma to szczególnie wydzźwięk w odniesieniu do sektora wydobywczego, w którym okres inwestowania jest długi, a nakłady relatywnie wysokie. Stąd też, zmiana podatków czy stawek opłat eksploatacyjnych wymaga za każdym razem nie tylko pogłębionej analizy, ale odpowiednio długiego *vacatio legis*, w szczególności w dobie turbulentnych czasów na rynkach surowców oraz energii.

Nie oznacza to, że stawki opłat eksploatacyjnych nie mogą być przedmiotem zmian innych niż w drodze obowiązujących mechanizmów waloryzacji. Jednak należy podkreślić, że każda inicjatywa w tym zakresie wymaga za każdym razem szeroko zakrojonych konsultacji z beneficjentami opłaty i przedsiębiorcami oraz wnikliwej analizy, w oparciu nie tylko o pojedynczy aspekt, ale również o całe tło społeczno-gospodarcze, mając na uwadze wspomniane funkcje jakie pełni opłata eksploatacyjna. Jednocześnie, należy mieć na względzie okoliczność, że stawki kwotowe opłat eksploatacyjnych zostały ustalone w pewnym konsensusie, czyli na takim poziomie, aby oprócz zapewnienia założonych wpływów dla beneficjentów, zarazem nie doprowadziły do pogorszenia kondycji finansowej przedsiębiorców eksploatujących kopaliny ze złóż.

Poza tym, w odniesieniu do wód leczniczych należy pamiętać o jej zastosowaniu nie tylko w rozlewnictwie wskazanym w petycji, ale także w balneoterapii oraz rekreacji, gdzie wykorzystywane są także do wytwarzania produktów zdrojowych, produkcji soli i ługów leczniczych. Zabiegi lecznicze z wykorzystaniem wód zaliczonych do kopalin świadczone są w uzdrowiskach statutowych, które dysponują ich złożami oraz odpowiednią bazą zabiegową, a także potwierdzonymi właściwościami leczniczymi klimatu. W związku z tym, przy projektowaniu takich rozwiązań należy wziąć pod uwagę nie tylko opisane wyżej czynniki, ale również wszystkie podmioty, nie tylko z pochodzące z branży rozlewniczej, które są obowiązane do uiszczania opłat eksploatacyjnych za wydobycie wód leczniczych.

Ponadto, postulat objęcia opłatą eksploatacyjną zwykłych wód głębinowych wykorzystywanych w procesie butelkowania wód mineralnych należy poddać pogłębionej analizie, zwłaszcza pod kątem nałożenia dodatkowych obciążeń regulacyjnych na przedsiębiorców wydobywających wskazane wody. Należy podkreślić, że wskazana propozycja będzie wiązała się z uznaniem zwykłych wód głębinowych za kopalinę w rozumieniu ustawy p.g.g, gdyż w obecnym porządku prawnym, kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Dlatego też, wprowadzenie zwykłych wód głębinowych wykorzystywanych w procesie butelkowania wód mineralnych do reżimu ustawy p.g.g., oprócz nałożenia ww. opłat, nałożyłoby szereg obowiązków na przedsiębiorców w zakresie m.in. koncesjonowania takiej działalności.

Piotr Dziadzio
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Otrzymują:

1. Adresat,
2. a/a.