

**Mariusz ROGULSKI<sup>1</sup>**

## **WPLYW WIELKOŚCI GRANICZNEJ KWOTY OPŁATY ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA NA WIELKOŚĆ PRZYCHODÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ I LICZBĘ RAPORTUJĄCYCH PODMIOTÓW**

### **Streszczenie**

Artykuł dotyczy opłat za korzystanie ze środowiska, które są głównym źródłem środków finansowych dla krajowych funduszy odpowiedzialnych za działania obejmujące poprawę jakości środowiska naturalnego. Przedstawiono jeden z podstawowych obowiązków raportowych w tym zakresie dotyczący każdego podmiotu korzystającego ze środowiska oraz związaną z tym obowiązkiem konieczność wnoszenia opłat.

W artykule opisano konsekwencje dla administracji publicznej wynikające z dużej liczby zgłaszanych raportów. Na przykładzie danych, pochodzących ze sprawozdań o zakresie korzystania ze środowiska z jednego półrocza z województwa opolskiego, przeanalizowano strukturę opłat i zbadano zmiany kwoty, powyżej której podmioty korzystające ze środowiska byłyby zobowiązane do raportowania i wnoszenia opłat. Wskazano, jak zmieniłyby się przychody administracji państwowej w wyniku zmiany prognozy zwolnień z wnoszenia opłaty za korzystanie ze środowiska, a także o ile zmniejszyłaby się liczba podmiotów zobowiązanych do raportowania.

**Słowa kluczowe:** korzystanie ze środowiska, raportowanie danych o zakresie korzystania ze środowiska, opłaty za korzystanie ze środowiska

## **IMPACT OF THRESHOLD AMOUNT OF ENVIRONMENTAL FEE ON PUBLIC ADMINISTRATION REVENUES AND NUMBER OF REPORTING ENTITIES**

### **Summary**

This paper analyses environmental fees, which are the main source of income for the funds responsible for the improvement of the quality of the environment. The author presents one of the primary responsibilities of reporting in this field for each entity using the environment and the associated duty to pay fees.

The paper points out the consequences for the public administration resulting from the large number of submitted reports. Based on data from reports on the use of the environment, the fee structure is analyzed and a change is proposed of the amount over which the entities using the environment would be required to report and pay fees. The paper evaluates the change in government revenues associated with altering the threshold of exemption from payment of environmental fees, as well as the potential decrease in the number of entities required to report.

**Keywords:** using the environment, environmental reports, environmental fees

---

<sup>1</sup> dr inż. Mariusz Rogulski, Wydział Inżynierii Środowiska, Politechnika Warszawska; e-mail: mariusz.rogulski@is.pw.edu.pl.

## 1. Wstęp

Różne przejawy działalności człowieka doprowadziły do tego, że stan środowiska w wielu miejscach jest daleki od zadowalającego. Negatywny wpływ człowieka na środowisko polega przede wszystkim na korzystaniu z jego zasobów oraz wprowadzaniu zanieczyszczeń. Zapobieganie pogarszaniu się jakości środowiska przez ograniczenie dostawy zanieczyszczeń, jak również stwarzanie warunków do ich inaktywacji lub dekompozycji stanowią dwa podstawowe kierunki działań ochrony oraz odnowy, zmierzające do odzyskania i utrzymania satysfakcjonującego stanu środowiska.

Najlepszym sposobem ochrony środowiska jest zapobieganie jego degradacji. Musi mieć to charakter kompleksowy, obejmujący różne sfery działalności ludzkiej i uwzględniać ich powiązania z przyrodą. Zapobieganie degradacji jest bardzo kosztowne. Jednak koszty te są niewspółmiernie niższe w stosunku do kosztów związanych z naprawą zaistniałej sytuacji.

Aby móc prowadzić działania służące usuwaniu negatywnego wpływu na środowisko i realizować politykę ekologiczną, potrzebne są środki finansowe. W celu ich pozyskiwania wiele państw wprowadza różnego rodzaju podatki i opłaty za korzystanie ze środowiska. Oprócz roli funduszowej, są one najczęściej zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, tak żeby zachęcały podmioty korzystające ze środowiska do zmniejszania presji na środowisko i racjonalnego korzystania z jego zasobów (funkcja bodźcowa). Polityka ochrony środowiska prowadzona przez Unię Europejską także ma na względzie pomoc państwom członkowskim w osiągnięciu celów dotyczących środowiska i zrównoważonego rozwoju [Piciu i in., 2012, s. 728-733].

Eurostat i OECD opracowały definicję podatków na ochronę środowiska, dzięki czemu są możliwe badania porównawcze między różnymi krajami w zakresie np. struktury podatków. Definicja ta określa je jako świadczenie pieniężne, którego podstawą jest jednostka naturalna pewnego zjawiska, wywierająca szczególnie negatywny wpływ na środowisko [*Office for Official Publications...*, 2001]. Krótki, przeglądowy opis zasad systemów opłat za korzystanie ze środowiska w poszczególnych państwach europejskich można znaleźć na stronach Confédération Fiscale Européenne [Eutax, 2013].

Duże zmiany w zasadach i metodach pobierania opłat za korzystanie ze środowiska miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W tym czasie wiele krajów w Europie wprowadziło reformę w zakresie podatków środowiskowych – tzw. Environmental Tax Reforms (ETR), [Andersen *al.* i in., 2009]. Reforma ta została później określona przez European Environment Agency jako reforma krajowych systemów podatkowych, których celem było przeniesienie ciężaru podatków z podatków konwencjonalnych na działania szkodliwe dla środowiska takie, jak wykorzystywanie zasobów naturalnych lub wprowadzanie zanieczyszczeń [*Market-based Instruments...*, 2005]. Przegląd rezultatów wprowadzenia ETR można znaleźć w niektórych publikacjach [*Competitiveness and Environmental...*, 2010; Zajčec i in., 2011].

Powodem wprowadzania instrumentów ekonomicznych, takich jak podatki środowiskowe jest przede wszystkim negatywne oddziaływanie na środowisko działalności gospodarczej, które powinno przekładać się na ceny wyprodukowanych dóbr i usług. Jeśli w kosztach produkcji towarów i usług nie uwzględnia się niekorzystnego wpływu, to

wtedy ceny takich towarów i usług są zniekształcone, a także będzie to prowadzić do dalszej degradacji środowiska naturalnego. Uwzględnienie w kosztach produkcji konieczności pokrywania szkód powstałych w środowisku powinno stymulować do wykorzystywania technologii mniej negatywnie wpływających na otoczenie, jak również rzeczywistego wycenienia powstałych towarów i usług [Fujiwara i in., 2006].

Środki pozyskiwane z podatków środowiskowych są dość znaczne. Dochody z tego źródła w 27 państwach Unii Europejskiej wyniosły w 2010 roku około 293 miliardów euro, co odpowiada 6,45% ogółu przychodów z podatków i składek oraz 2,48% PKB. Od 2003 roku dochody z podatków środowiskowych jako udział w PKB spadały, osiągając historyczne minimum 2,38% w 2008 roku [Eurostat 2013; Piciu i in., 2012, s. 716-721]. W większości krajów stanowią one około 2 – 3% PKB [Georgescu i in., 2010].

## 2. Korzystanie ze środowiska

W Polsce również występuje mechanizm pozyskiwania funduszy od podmiotów, które mają negatywny wpływ na środowisko. Oprócz wnoszenia opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska są one także zobowiązane do przekazywania danych ukazujących na zakres korzystania ze środowiska.

Obowiązek prowadzenia ewidencji związanej z korzystaniem ze środowiska i uiszczaniem należnych z tego tytułu opłat spoczywa na przedsiębiorcy, który w jakikolwiek sposób korzysta ze środowiska. Zgodnie z art. 3 ust. 20 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (POŚ), opłatom dotyczącym korzystania ze środowiska podlegają:

- przedsiębiorcy oraz osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie: upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki albo indywidualnej praktyki specjalistycznej;
- osoby fizyczne, niebędące podmiotami gospodarczymi, korzystającymi ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia, np.:
  - w rolnictwie – pobór wody podziemnej do nawadniania gruntów lub upraw za pomocą deszczowni;
  - pobór wody podziemnej albo powierzchniowej na potrzeby gospodarstwa domowego czy rolnego w ilości większej niż 5 m<sup>3</sup>/d;
  - wprowadzanie ścieków z gospodarstwa domowego albo rolnego do wód bądź do ziemi w ilości większej niż 5 m<sup>3</sup>/d;
- jednostki organizacyjne, niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (urzędy, gminne zakłady gospodarki komunalnej, szkoły, stowarzyszenia, fundacje itp.).

Prawo ochrony środowiska wskazuje na wiele aktów prawnych, które określają wzory raportów dotyczących składania informacji o korzystaniu ze środowiska i wyznaczaniu związanych z tym opłat. Swoje źródło w Prawie ochrony środowiska posiada m.in. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 roku w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat* (pochodzący stąd raport będzie dalej nazywany *Wykazem*) oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów*

z dnia 14 października 2008 roku w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska. Pierwszy z dokumentów określa postać raportu za gospodarcze korzystanie ze środowiska w zakresie następujących komponentów:

- wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza;
- poboru wód;
- wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi;
- składowania odpadów.

Wymienione *Rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2009 roku* nie jest jedynym obowiązkiem raportowym skierowanych w stronę przedsiębiorców. Wiele informacji na temat innych obowiązków raportowych można znaleźć m.in. w niektórych publikacjach [Famielec i in., 2006; Górski i in., 2006]. W dalszej części niniejszego artykułu uwaga będzie skupiona na *Wykazie*.

Zgodnie z Prawem ochrony środowiska, każdy podmiot korzystający ze środowiska do 2013 roku musiał przedstawiać *Wykaz* urzędowi marszałkowskiemu (UM) oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (WIOŚ) dwukrotnie w ciągu roku: w styczniu za drugie półrocze poprzedniego roku oraz w lipcu za pierwsze półrocze bieżącego roku (w dalszej części artykułu będzie to nazywane *starym systemem*). Począwszy od 2013 roku, *Wykaz* musi być złożony tylko do urzędu marszałkowskiego w terminie do dnia 31 marca następnego roku za cały poprzedni rok (w dalszej części artykułu będzie to nazywane *nowym systemem*). W jednym i w drugim systemie *Wykaz* musi zawierać informacje o wysokości opłaty za korzystanie ze środowiska i dane o emisjach, na podstawie których ta opłata została obliczona.

*Wykaz* obejmuje zestawienie zbiorcze zawierające wysokość opłat podzielonych na rodzaje korzystania ze środowiska (wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pobór wód, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, składowanie odpadów) oraz dodatkowe tabele w zależności od zakresu korzystania ze środowiska przez podmiot w poszczególnych komponentach.

Wyjątek stanowią wody odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb innych niż lososiowate i innych organizmów wodnych, o ile produkcja przekracza 1500 kg z 1 ha powierzchni użytkowej stawu – wykazy należy złożyć do końca miesiąca, po zakończeniu okresu rozliczeniowego trwającego od 1 maja do 30 kwietnia następnego roku, do właściwego urzędu marszałkowskiego.

Każdy podmiot, korzystający ze środowiska, samodzielnie nalicza opłaty za korzystanie ze środowiska na podstawie corocznych stawek jednostkowych oraz wzorów stosowanych do obliczeń zawartych w oddzielnych przepisach wykonawczych. Zwolnienie z opłat następuje w dwóch przypadkach:

- jeżeli naliczona opłata za korzystanie ze środowiska za wszystkie komponenty środowiska (wprowadzanie gazów lub pyłów, pobór wód, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, składowanie odpadów) nie przekracza 400 zł na półrocze (w starym systemie) lub 800 zł za cały rok (w nowym systemie);
- w razie prowadzenia działań ratowniczych – przykładowo nie ponosi się opłat za pobór wód wykorzystanych na cele przeciwpożarowe oraz za zużycie paliwa przez środki transportu spożytkowane w działaniach ratowniczych.

Opłaty uiszcza się na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska. Opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikające z eksploatacji urządzeń (niestacjonarne urządzenia techniczne, w tym środki transportu), wnosi się na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska. Zgromadzone opłaty są dzielone przez urzędy marszałkowskie m.in. na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) i służą finansowaniu ochrony środowiska przez te jednostki [Berkowska i in., 2003; Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 2013].

Ponadto, tzw. „duże podmioty”, zgodnie z *Ustawą z dnia 17 lipca 2009 roku o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*, są zobowiązane od 2011 roku do sporządzania i wprowadzania do prowadzonej przez KOBiZE *Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji do powietrza*, w terminie do końca lutego za poprzedni rok kalendarzowy, raportu zawierającego szczegółowe informacje o wielkości emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji oraz prowadzonej działalności, na skutek której występuje emisja.

W starym systemie urzędy marszałkowskie przekazywały do funduszy całość wpływów, pozostawiając sobie jedynie 10% z opłat wymierzonych w drodze decyzji. Bardzo często nie pokrywało to kosztów zbierania i przetwarzania tych informacji. W nowym systemie urzędy marszałkowskie pozostawiają sobie 3% przychodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych w przypadku województw, w których wpływy z opłat w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły do 100 mln zł lub 1,5% – w przypadku województw, w których wpływy z opłat w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły powyżej 100 mln zł.

### 3. Problemy obecnego systemu opłat za korzystanie ze środowiska

W starym systemie w przeciągu każdego półroczu bardzo duża liczba podmiotów przekazywała *Wykazy* (około 200 tys. podmiotów w skali kraju), a około 25% z nich dodatkowo wносиło związane z nimi opłaty<sup>2</sup>. W nowym systemie zostanie zmniejszona jedynie częstotliwość składania raportów, zatem liczba raportujących podmiotów może pozostać na zbliżonym poziomie. Do przekazywania *Wykazów* są zobowiązane wszystkie podmioty bez względu na to, czy wnoszą opłaty, czy są zwolnione z ich wnoszenia. Wnoszenie opłaty dotyczy tych podmiotów, dla których wyznaczona wielkość opłaty była wyższa niż 400 zł za pół roku w starym systemie lub dwukrotność tej kwoty za rok w nowym systemie. Pozostałe podmioty składają *Wykazy*, ale nie wnoszą opłat. To skutkuje dużą ilością pracy dla pracowników urzędów marszałkowskich. Jest z niej niewiele korzyści, gdyż wprowadzone dane o zakresie korzystania ze środowiska nie są później do niczego wykorzystywane poza stwierdzeniem, że faktycznie opłata jest mniejsza niż

<sup>2</sup> Dane ustalone na podstawie: [Jaworski i in., 2010; *Informacja o wynikach kontroli gromadzenia...*, 2009].

ustalony limit. Taka forma realizacji obowiązku sprawozdawczego jest uciążliwa zarówno dla podmiotów korzystających ze środowiska, jak i dla urzędników.

Innym problemem jest fakt, iż w sytuacji, gdy nie przedłożono *Wykazu* zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, podmiot nie ponosi sankcji. Kary są wymierzone w przypadku niewniesienia opłat (oraz złożenia *Wykazu*, na podstawie którego podmiot winien wnieść opłatę) lub podania nieprawdziwych danych. W takim przypadku marszałek województwa wymierza opłatę na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Niewielkie możliwości egzekwowania obowiązku raportowego powodują słabą motywację podmiotów do wypełniania ustawowych obowiązków.

Wyniki raportu opublikowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli [*Informacja o wynikach kontroli gromadzenia...*, 2009] potwierdzają, że większość wykazów wpływających do urzędu marszałkowskiego nie generuje opłat. Zgodnie z tymi ustaleniami, około 70% podmiotów (kontrola obejmowała 6 urzędów marszałkowskich) składających *Wykazy* w latach 2007 – 2008 była zwolniona z obowiązku wnoszenia opłat, gdyż ich wysokość nie przekraczała granicznej kwoty 400 zł. Stanowiło to jedynie źródło papierowej dokumentacji skutecznie blokującej urzędy marszałkowskie.

Przy tak dużej liczbie wykazów wpływających do urzędów marszałkowskich i obowiązku weryfikacji, poszukiwanie podmiotów, które nie przekazują *Wykazów* i nie ponoszą opłat, jest bardzo trudne. Udział zweryfikowanych *Wykazów* w stosunku do *Wykazów* ogółem złożonych wyniósł 62,7% w 2007 roku i 65,9% w 2008 roku [*Informacja o wynikach kontroli gromadzenia...*, 2009]. Zgodnie z art. 402 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, urzędy mają jeden miesiąc na sprawdzenie wszystkich przekazywanych *Wykazów* i wnoszonych opłat. W praktyce, ręczne wprowadzenie kilku lub kilkunastu tysięcy *Wykazów* do bazy oraz ich prawidłowa i rzetelna weryfikacja nie jest możliwa, tym bardziej że większość podmiotów składa *Wykaz* w ostatniej chwili, co powoduje spiętrzenie i nierównomierne rozłożenie pracy urzędników.

Warto zauważyć, iż *Wykazy* przekazywane do urzędów marszałkowskich są jedynie podstawą do naliczenia opłat. Dane o zakresie korzystania ze środowiska nie są później nigdzie wykorzystywane, mimo że mogłyby stanowić cenne źródło informacji. Mogłyby być spożytkowane chociażby do określenia skuteczności systemu opłatowego lub do badania, czy przyjęte stawki są adekwatne do kosztów usunięcia szkód powodowanych przez poszczególne substancje bądź formy korzystania ze środowiska. Dobrym przykładem wykorzystania tych informacji są analizy prowadzone przez KOBiZE na danych zgromadzonych w *Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji do powietrza* i publikowane na portalu: [www.kobize.pl](http://www.kobize.pl).

Obecne funkcjonowanie całości systemu zbierania przez urząd marszałkowski danych o gospodarczym korzystaniu ze środowiska ma więc charakter jedynie opłatowy. W przypadku wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska były tworzone na tej podstawie raporty, jednak jakość danych, a dokładniej liczba podmiotów przekazujących *Wykazy* do Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska była mniejsza niż do urzędów marszałkowskich, mimo ustawowego obowiązku przekazywania sprawozdania w oba miejsca.

Jeśli zatem zbieranie danych przez urzędy marszałkowskie ma charakter czysto ekonomiczny, można zastanowić się, czy warto, aby tym obowiązkiem było obarczonych tak wielu przedsiębiorców. Oczywiście, jakiegokolwiek zmiany w założeniach systemu raportowania nie zwolnią przedsiębiorców z odpowiedzi na pytania: „Czy ja muszę raportować?” oraz „Czy ja muszę płacić?”. Jednak, w przypadku negatywnych odpowiedzi na te pytania, mogą zaoszczędzić trochę pracy zarówno przedsiębiorcom, jak i pracownikom urzędów marszałkowskich, którzy są zobowiązani do przetwarzania sprawozdań, nawet jeśli nie wynikają z tego żadne korzyści finansowe ani inne.

Jedną z potencjalnych zmian może być podniesienie progu, w stosunku do którego jest określana konieczność wnoszenia opłat. W starym systemie wynosił on 400 zł za półrocze, zaś w nowym – dwa razy tyle za cały rok. W kolejnym rozdziale zaprezentowano analizę struktury opłat wykonaną na danych pochodzących z województwa opolskiego za jedno półrocze roku 2010. Dane te zawierały wartości opłat za poszczególne komponenty (wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pobór wód, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, składowanie odpadów) z każdego z blisko tysiąca dwustu *Wykazów* złożonych przez podmioty korzystające ze środowiska. Do analizy przyjęto tylko te *Wykazy*, dla których kwota opłaty (za wszystkie komponenty) wyniosła co najmniej 400 zł. Dzięki takiej postaci danych, możliwe było przeprowadzenie szeregu szczegółowych analiz przedstawionych na wykresach w kolejnym rozdziale. Do analizy wykorzystano dane tylko z jednego województwa z powodu problemów z dostępem do innych danych oraz z faktem, że każde województwo ma inny system informatyczny do ich gromadzenia.

Na dobą jakość danych z województwa opolskiego wskazuje raport NIK [*Informacja o wynikach kontroli egzekwowania...*, 2009]. Na dziewięć kontrolowanych urzędów jedynym, ocenionym pozytywnie, był urząd marszałkowski województwa opolskiego. Urząd, pomimo braku sformalizowanych zasad współpracy z jednostkami administracji publicznej, pozyskiwał systematycznie informacje o podmiotach zobowiązanych do wnoszenia opłat. W raporcie doceniono wprowadzenie do ewidencji urzędu informacji o podmiotach zarejestrowanych i wykazanych w bazach: Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska, Wojewódzkiej Inspekcji Weterynarii i Urzędu Statystycznego. Dane uzupełniano informacjami pozyskanymi w trakcie wizyt w urzędach gmin, przeprowadzanych przez przedstawicieli urzędu.

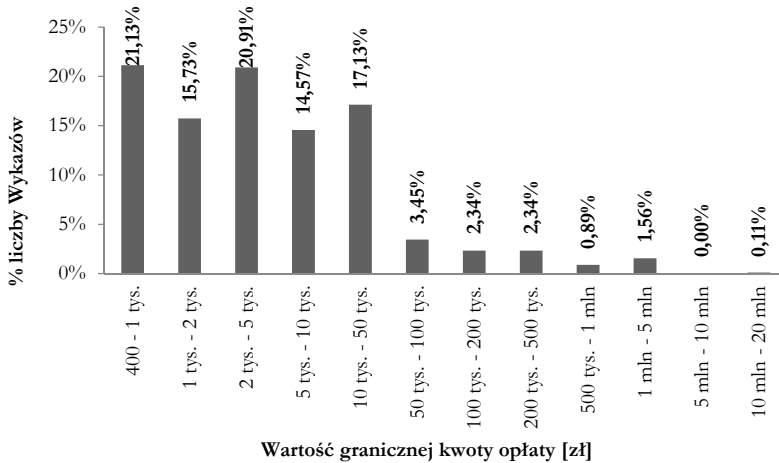
#### 4. Analiza danych z *Wykazów*

Jednym z celów analizy była odpowiedź na pytanie, o ile zmniejszyłyby się wpływy urzędu marszałkowskiego w zależności od podniesienia kwoty progowej, poniżej której podmioty korzystające ze środowiska byłyby zwolnione z przekazywania *Wykazów* i wnoszenia opłat. Mimo że analizy dotyczą danych z jednego półrocza działania starego systemu, to w łatwy sposób przeprowadzoną analizę można byłoby dostosować do reguł panujących w nowym systemie. Należy pamiętać, że w starym systemie kwota progowa została ustalona na poziomie 400 zł/półrocze, zaś w nowym – 800 zł/rok.

Na wykresie 1. przedstawiono histogram pokazujący liczbę podmiotów wnoszących opłatę w poszczególnych przedziałach kwotowych. Aby przyporządkować dany podmiot do określonej kategorii, zsumowano opłaty za poszczególne komponenty w Wykazie złożonym przez ten podmiot.

**WYKRES 1.**

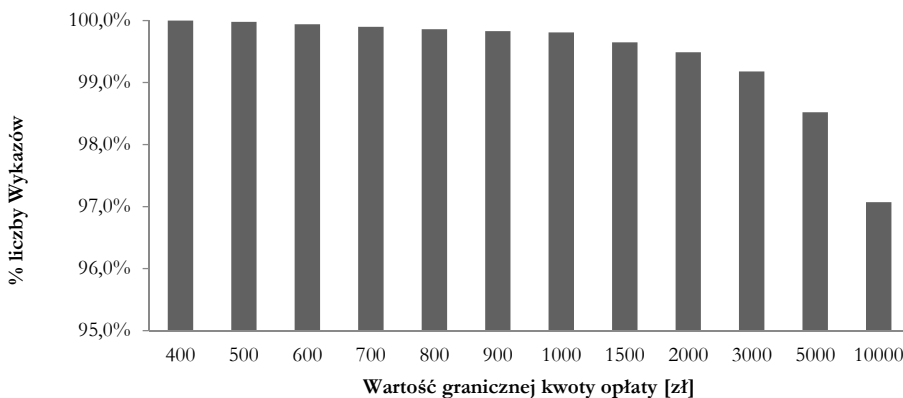
**Udział liczby podmiotów wnoszących opłatę w danym przedziale w stosunku do ogólnej liczby podmiotów wnoszących opłaty**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

**WYKRES 2.**

**Zmniejszenie wpływów urzędu marszałkowskiego z tytułu opłat w zależności od granicznej kwoty opłaty**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

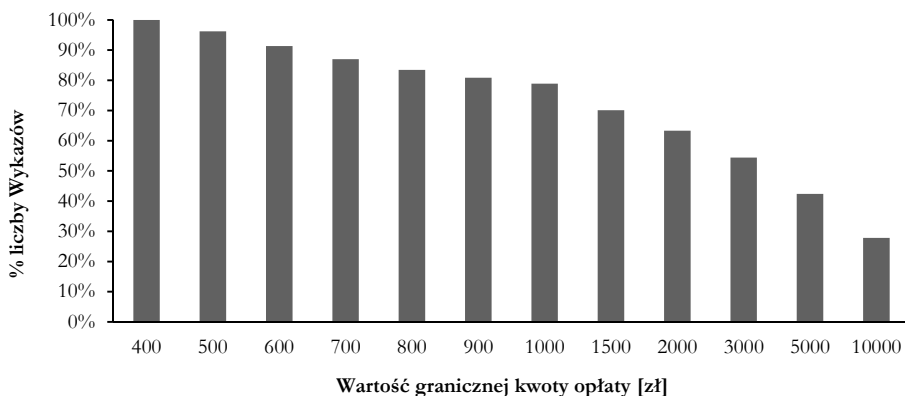


Z wykresu można odczytać, że najwięcej podmiotów wnoszących opłaty wpłaca je w kwocie między 400 a 1000 złotych. Progiem, powyżej którego znacząco spada liczba podmiotów wnoszących opłaty, jest 50 tys. złotych.

Na wykresach: 1. i 2. przedstawiono, ile wynosiłyby wpływy do urzędu marszałkowskiego (w stosunku do obecnych przychodów) w zależności od kwoty, poniżej której podmiot nie musiałby składać *Wykazu* ani wnosić opłaty.

### WYKRES 3.

#### Zmniejszenie liczby składanych *Wykazów* w zależności od granicznej kwoty opłaty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

Wykres 2. przedstawia, ile procentowo wynosiłyby wpływy urzędu marszałkowskiego z *Wykazów* w porównaniu z obecnymi, w sytuacji gdy zostałaby podniesiona graniczna kwota do wartości wskazanej na wykresie. Okazuje się, że nawet jeśli kwota graniczna zostanie zwiększona do 3 tys. złotych, to spadek wpływów urzędu marszałkowskiego będzie mniejszy niż 1%. Zwiększenie kwoty do 5 tys. spowoduje zmniejszenie wpływów o ponad 1,5%, natomiast do kwoty 10 tys. – już o prawie 3%.

Dane te w połączeniu z analizą wykresu 3. posłużą wyciągnięciu kolejnego wniosku. Chcąc zachować kompromis między wpływami z opłat a zmniejszeniem liczby podmiotów zobowiązanych do raportowania i wnoszenia opłat, można zauważyć, że przy kwocie granicznej wynoszącej 3 tys., do raportowania będzie zmuszonych niecałe 55% podmiotów spośród tych, które muszą raportować obecnie przy kwocie granicznej 400 złotych. Może to być zinterpretowane w ten sposób, że dzięki temu ponad 45% podmiotów korzystających ze środowiska będzie zwolnionych z obowiązku przesłania raportu i wniesienia opłaty, a w urzędzie marszałkowskim będzie konieczne wprowadzenie i przetworzenie o ponad 45% raportów mniej. Przy tak zmniejszonej liczbie raportów, spadek wpływów będzie wynosić tylko niecały 1%. Przy łącznych przychodach dla województwa opolskiego za rok 2010 na poziomie 62,5 miliona złotych [*Informacja*

o wpływach z tytułu opłat..., 2011] oznacza to zmniejszenie wpływów na poziomie około 625 tys. złotych.

Zaoszczędzony czas pracy urzędników można byłoby przeznaczyć np. na poszukiwanie podmiotów uchylających się od składania *Wykazów* i wnoszenia opłat oraz na skuteczniejszą weryfikację zgłaszanych danych.

Jeśli próg zostanie zwiększony do kwoty 5 tysięcy złotych, to do urzędu marszałkowskiego wpłynęło o ponad 57% raportów mniej, a wpływy zmniejszyły się o prawie 1%, 5%. Jeszcze większy spadek liczby raportów nastąpi przy progu wynoszącym 10 tysięcy złotych – w tym przypadku wpłynęłoby jedynie niecałe 28% początkowej liczby raportów. Jednak spadek wpływów wyniósłby już około 3%.

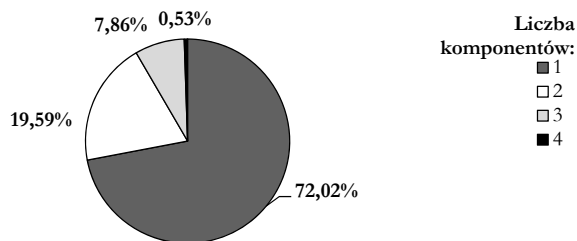
Wydaje się, że rozsądnym progiem w tej sytuacji jest 3 tysiące złotych. Taka kwota spowodowałaby znaczne zmniejszenie liczby raportów, a jednocześnie bardzo małe zmniejszenie wpływów.

Należy pamiętać, że podwyższenie progu zmniejszyłoby ilość pracy urzędników oraz zwolniłoby podmioty korzystające ze środowiska z konieczności przekazywania sprawozdań. Jednakże nie zwolniłoby to ich z obowiązku tworzenia *Wykazu* – na tej podstawie musieliby oni określać, czy muszą płacić, czy nie. Dodatkowo, taka dokumentacja mogłaby być wymagana do wglądu w momencie kontroli przeprowadzanej przez pracowników wojewódzkich inspektoratów środowiska.

Na wykresie 4. pokazano, ile wypełnionych komponentów (przez komponent są rozumiane: emisja do powietrza, pobór wód, wprowadzanie ścieków, składowanie odpadów) zawierały przekazane *Wykazy*.

#### WYKRES 4.

##### Liczba wypełnionych komponentów w *Wykazach*

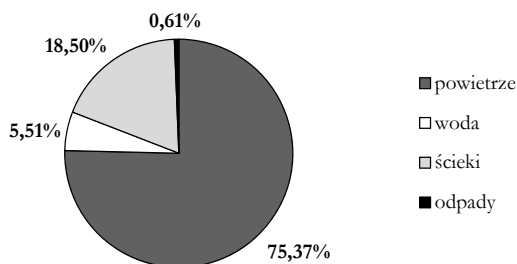


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

Spośród wszystkich podmiotów, które złożyły *Wykaz*, około 72% raportowało tylko w zakresie jednego komponentu (czyli wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pobór wód, wprowadzanie ścieków do wód albo do ziemi bądź składowanie odpadów). W zakresie wszystkich komponentów (wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, poboru wód, wprowadzania ścieków do wód bądź do ziemi oraz składowania odpadów) dane przekazało jedynie nieco ponad pół procenta podmiotów.

Na wykresie 5. przedstawiono, jakie dane są raportowane w *Wykazach* zawierających tylko jeden wypełniony komponent.

**WYKRES 5.**  
**Udział poszczególnych komponentów w *Wykazach* zawierających wypełniony jeden komponent**

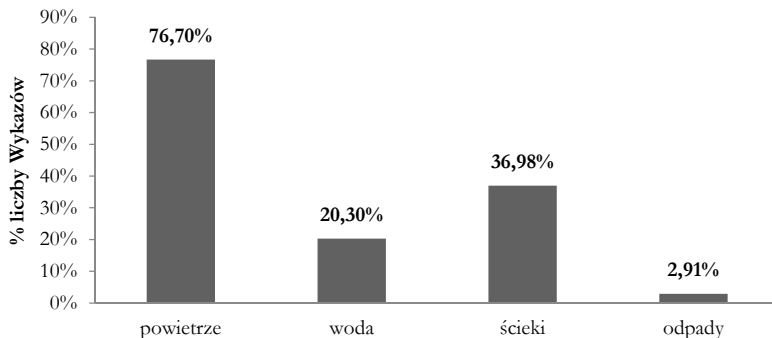


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

Okazuje się, że najczęstszym komponentem, w *Wykazach* zawierających wypełniony tylko jeden komponent (w ponad  $\frac{3}{4}$  przypadków), jest powietrze. Znikomą część stanowią odpady, co oznacza, że podmioty raportujące dane o składowaniu odpadów zazwyczaj przekazują jeszcze inne informacje.

Poniższy wykres przedstawia, ile podmiotów (spośród wszystkich) wypełniało część dotyczącą: powietrza, wody, ścieków i odpadów. Wartości nie sumują się do 100%, gdyż dany podmiot mógł składać *Wykaz* z więcej niż jednym wypełnionym komponentem.

**WYKRES 6.**  
**Udział *Wykazów* zawierających określony komponent w łącznej liczbie *Wykazów***



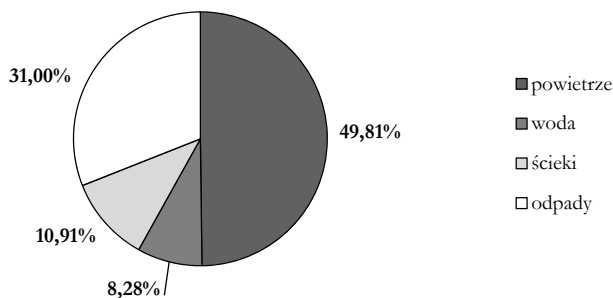
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

Najwięcej podmiotów, ponieważ prawie 77%, raportuje w zakresie powietrza. Na podstawie wykresu 5., można stwierdzić, że wśród *Wykazów* najwięcej jest takich, w których raportuje się tylko wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza. Najmniej podmiotów korzystających ze środowiska przekazuje informacje o składowaniu odpadów. Sytuacja zmieni się w przyszłości, gdy nastąpi odseparowanie największych podmiotów raportujących emisje do powietrza. Podmioty te od 2017 roku będą przekazywały dane do KOBiZE, a KOBiZE do urzędów marszałkowskich będzie przekazywał dane w takiej formie, aby było możliwe wyznaczenie opłat od tych podmiotów.

Na kolejnym wykresie przedstawiono udział kwoty z danego komponentu w całości wpłaconych kwot.

#### WYKRES 7.

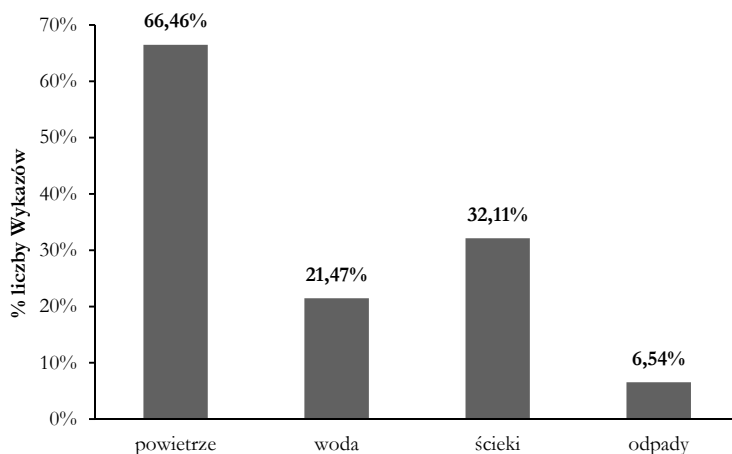
#### Udział przychodów za poszczególne komponenty w całości przychodów



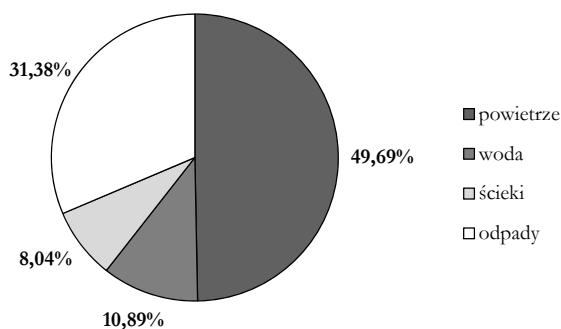
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

Największy udział we wpływach mają środki pochodzące za emisję zanieczyszczeń do powietrza. Dość istotne wpływy pochodzą również za składowanie odpadów. Znaczne wpływy za emisje do powietrza są spowodowane dużą liczbą podmiotów składających *Wykazy*. Co prawda, prawie 77% raportujących podmiotów przekazuje informacje o emisjach do powietrza, jednak wpływy za powietrze stanowią tylko połowę ich kwoty. Uwagę zwracają poważne wpływy ze składowania odpadów w porównaniu z bardzo niewielką liczbą podmiotów, które przekazują dane o składowaniu odpadów. Istotny udział wpływów (blisko 1/3) jest spowodowany dużymi opłatami wnoszonymi przez niewielką liczbę podmiotów. Zatem, z perspektywy urzędów marszałkowskich te komponenty mają największe znaczenie, gdyż są głównymi źródłami przychodów (ze szczególnym naciskiem na składowanie odpadów, gdzie średnia kwota na jeden *Wykaz* jest największa). Wpływy za pozostałe dwa komponenty są kilkukrotnie mniejsze, mimo całkiem znaczącej liczby podmiotów przekazujących o nich informacje.

Gdyby, zgodnie z wcześniejszą propozycją, poziom kwoty granicznej został podniesiony do 3000 złotych, to powyższe dwie zależności wyglądałyby następująco – wykresy: 8. i 9.

**WYKRES 8.****Udział Wykazów zawierających określony komponent w łącznej liczbie Wykazów**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

**WYKRES 9.****Udział przychodów za poszczególne komponenty w całości przychodów przy kwocie granicznej opłaty zwiększonej do 3 tysięcy złotych**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z opolskiego urzędu marszałkowskiego.

Struktura udziałów wpływów za poszczególne komponenty w stosunku do całości przychodów zmieniały się bardzo nieznacznie. To oznacza, że podniesienie kwoty

granicznej powoduje proporcjonalne „odcięcie” udziałów poszczególnych komponentów pod względem udziału wpływów za dany komponent w całości wpływów.

Sprawa przedstawia się nieco inaczej, jeśli porówna się ze sobą wykresy przedstawiające udział *Wykazów* zawierających określony komponent w łącznej liczbie *Wykazów*. Podniesienie kwoty zmniejsza liczbę raportów zawierających dane dotyczące powietrza oraz ścieków. Na zbliżonym poziomie jest liczba raportów obejmujących dane o wodzie. Zwiększa się udział podmiotów, które raportowały dane o składowaniu odpadów.

Takie zmiany wskazują, że największej kwot z przedziału 400–3000 złotych zawierały komponenty dotyczące powietrza. Kilkukrotny wzrost udziału komponentu za składowanie odpadów dowodzi, że za ten komponent jest wnoszonych stosunkowo największej opłat w przeliczeniu na jeden *Wykaz* zawierający dane o składowaniu odpadów, ale jednocześnie bardzo niewiele podmiotów go raportuje.

## 5. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule na podstawie danych z województwa opolskiego pokazała, że podnosząc graniczną stawkę opłaty do 3000 zł, poniżej której podmioty korzystające ze środowiska są zwolnione z opłat wraz z usunięciem wymogu przedkładania *Wykazów* przez podmioty, które nie są zobowiązane do wniesienia opłaty, można znacząco zredukować liczbę podmiotów (o około 45%), które muszą przekazywać raporty przy jednoczesnym znikomym zmniejszeniu przychodów (o około 1%) urzędów marszałkowskich z tego tytułu. Zachowane zostaną przy tym proporcje w przychodach z poszczególnych raportowanych komponentów. Taka redukcja liczby raportujących podmiotów byłaby korzystna dla obydwu stron procesu – zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla urzędników. Wyznaczenie dla całego kraju analogicznej kwoty progowej, która minimalnie zmniejszyłaby przychody, a dość znacznie zredukowałaby liczbę podmiotów zobowiązanych do raportowania, wymagałaby analizy danych ze wszystkich województw.

Jest to tym bardziej istotne, że mimo bodźcowej roli opłat za korzystanie ze środowiska, która powinna prowadzić do zmniejszania wartości łącznych przychodów, wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska stopniowo wzrastają (w roku 2008 – 1 851 mln zł, 2009 – 1 855 mln zł, 2010 – 1 930 mln zł [*Informacja o wpływach z tytułu opłat...*, 2011]). Jednym z powodów jest, niewątpliwie, coroczna waloryzacja stawek opłat. Tym samym wzrastają wpływy funduszy ochrony środowiska. W przytaczanym roku 2010 budżety gmin zostały zasilone kwotą 604 mln zł, budżety powiatów – 195,3 mln zł, wojewódzkie fundusze – 740,4 mln, zaś Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej otrzymał 390,7 mln zł [*Informacja o wpływach z tytułu opłat...*, 2011]<sup>3</sup>.

Przedstawiony problem obecnego systemu opłat za korzystanie ze środowiska w Polsce jest jednym z wielu, jakie istnieją w tym systemie. Są one dostrzegane i zgłaszane również przez inne podmioty – jak na przykład przez Polską Konfederację Pracodawców

<sup>3</sup> Wiele informacji statystycznych o przychodach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska można znaleźć m.in. na stronach Ministerstwa Środowiska. Zob. [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mos.gov.pl/kategoria/-2371\\_statystyka\\_resortu\\_srodowiska/](http://www.mos.gov.pl/kategoria/-2371_statystyka_resortu_srodowiska/), data wejścia: 19.02.2013].

Prywatnych „Lewiatan”, który w roku 2012 po raz kolejny w swojej „czarnej księdze” jako jedną z barier wskazał „nieefektywny system informacyjno-sprawozdawczy” i znaczne administracyjne uciążliwości dla przedsiębiorców [*Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości...*, 2012].

Warto podkreślić, że oprócz reform, w ogólnej filozofii i zasadach działania systemu opłat za korzystanie ze środowiska inną, ważną płaszczyzną, w której jest pożądana optymalizacja, jest zawartość merytoryczna sprawozdań. Wiele propozycji usprawnień dotyczących na przykład zakresu raportowanych danych można znaleźć w niektórych publikacjach [Berbeka, 2009a; Berbeka, 2009b; Jaworski i in., 2010; *Propozycja budowy systemu...*, 2010].

Polski system raportowania i zbierania opłat za korzystanie ze środowiska dotyczy znacznej liczby podmiotów gospodarczych oraz przynosi duże dochody, które są przeznaczane na działania prośrodowiskowe. Dlatego ważne jest, aby zakres, proces i forma przekazywania danych i opłat były jak najmniej uciążliwe dla obu stron procesu. Na bazie zdobytych wieloletnich doświadczeń i trendów technologicznych należy ten proces usprawniać, wprowadzając ułatwienia korzystne zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla urzędników, mając na uwadze główny cel systemu – finansowanie działań służących usuwaniu negatywnego wpływu człowieka na środowisko.

## Literatura

- Andersen M., Ekins P. 2009 *Carbon Taxation: Lessons from Europe*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Berbeka K. 2009a *Analizy ekonomiczne korzystania z wód na obszarach dorzeczy w Polsce*, KZGW, Kraków.
- Berbeka K. 2009b *Analiza polityki opłat za wodę*, KZGW, Warszawa.
- Berkowska E., Gwiazdowicz M., Sobolewski M. 2003 *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Analiz, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mos.gov.pl/kategoria/2371\\_statystyka\\_resortu\\_srodowiska/](http://www.mos.gov.pl/kategoria/2371_statystyka_resortu_srodowiska/), data wejścia: 19.02.2013].
- Office for Official Publications of the European Communities, Environmental Taxes – A Statistical Guide* 2001, European Commission, Luxembourg.
- Market-based Instruments for Environmental Policy in Europe* 2005, Technical Report, no. 8, European Environment Agency, Copenhagen.
- Eurostat, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Environmental\\_taxes](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_taxes), data wejścia: 19.02.2013].
- Eutax, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.cfe-eutax.org>, data wejścia: 19.02.2013].
- Famiecic J., Broniewicz E. 2006 *Odzwierciedlenie aspektów ochrony środowiska w sprawozdawczości małych i średnich przedsiębiorstw w świetle ustawy o rachunkowości. Opracowanie na zlecenie Ministerstwa Gospodarki*, Kraków – Białystok.
- Fujiwara N., Núñez Ferrer J., Egenhofer Ch. 2006 *The Political Economy of Environmental Taxation in European Countries*, Centre for European Policy Studies, Brussels.

- Georgescu M. A., Pendolovska V., Cabeza J. C. 2010 *Distribution of environmental taxes in Europe by tax payers in 2007*, Eurostat, Report 67 (Environment and Energy).
- Górski M., Kierzkowska J. S. 2006 *Prawo ochrony środowiska*, Wyższa Szkoła Informatyki i Nauk Społeczno-Prawnych w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Competitiveness and Environmental Tax Reform 2010*, Green Fiscal Commission, London.
- Jaworski W., Maciejewska J., Paczosa A., Mielczarek E., Kassenberg P. 2010 *Analiza wymagań w zakresie bilansowania emisji do powietrza, w powiązaniu z systemem opłat za korzystanie ze środowiska, Propozycje zmian w świetle nowego systemu raportowania i bilansowania emisji w Polsce*, KOBiZE, Warszawa.
- Propozycja budowy systemu integrującego systemy raportowania w ochronie środowiska 2010*, KOBiZE, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli egzekwowania przez urzędy marszałkowskie opłat za korzystanie ze środowiska przez firmy zwierząt gospodarskich 2009*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej 2009*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/>], data wejścia: 19.02.2013].
- Informacja o wpływach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska oraz dystrybucji tych wpływów za rok 2010 2011*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Piciu G. C., Trica C. L. 2012 *Trends in Evolution of Environmental taxes. Procedia Economics and Finance*, vol. 3.
- Piciu G. C., Trica C. L. 2012 *Assesing the impact and effectiveness of Environmental taxes. Procedia Economics and Finance*, vol. 3.
- Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2012*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 roku w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska* (Dz.U., 2008, Nr 196, poz. 1217).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 roku w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat* (Dz. U. z 2009 roku, Nr 97, poz. 816).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku. Prawo Ochrony Środowiska* (Dz. U. z 2001 roku, Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 roku o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji* (Dz.U. 2009, Nr 130, poz. 1070 z późn. zm.).
- Zajčec M., Garelo P., Grušáková M., Zeman K. 2011 *Energy and Environmental Taxation: Theory and Practice within the EU*, Institute for Research in Economic and Fiscal Issues, Paris.