

Dz.U. 1999 Nr 20 poz. 181**WYROK**

z dnia 9 lutego 1999 r.

Sygn. U. 4/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Krzysztof Kolasiński

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 26 stycznia i 9 lutego 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Związku Pracodawców Górniczego i Przetwórstwa Surowców Mineralnych w Kielcach z siedzibą w Wiśniówce, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

1) przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526)

– z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 7 i art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– z art. 1, art. 2 oraz art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

– z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

2) przepisu § 2 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526)

– z art. 2, art. 7, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– z art. 1, art. 2, art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88,

poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

– z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

3) przepisu § 7¹ ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526)

– z art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– z art. 1, art. 2 i art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

– z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

o r z e k a:

1. Przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526)

– **jest zgodny z art. 1, art. 2, art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)**

– **jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

– **nie jest niezgodny z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).**

2. Przepis § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526) rozumiany w ten sposób, iż w odniesieniu do kopalin lub surowców mineralnych, które przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego zostały poddane przeróbce dotyczy wyłącznie tych kopalin lub surowców mineralnych, które takiej przeróbki wymagają

– **jest zgodny z art. 1, art. 2, art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)**

– **jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

– **nie jest niezgodny z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.**

3. Przepis § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526)

– jest zgodny z art. 1, art. 2, art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

– jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 92 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– nie jest niezgodny z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

p o s t a n a w i a:

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności przepisu § 7¹ ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430; zm.: z 1997 r. Nr 82, poz. 526) z przepisami art. 1, art. 2 i 84 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; zm.: z 1995 r. Nr 16, poz. 78; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 115, poz. 741, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) oraz z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Uzasadnienie:

I

1. Związek Pracodawców Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych w Kielcach z siedzibą w Wiśniówce we wniosku z 27 kwietnia 1998 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego (Dz.U. Nr 92, poz. 430 ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej, a także z art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

Wnioskodawca, nie kwestionując zgodności z konstytucją ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, przedstawia treść art. 84 ust. 3 tejże ustawy. Przepis ten wskazuje podstawę ustalenia opłaty eksploatacyjnej, wymierzanej przez organ koncesyjny przedsiębiorcy wydobywającemu kopalinę lub surowiec mineralny. Zgodnie z powołanym przepisem, podstawę wymiaru opłat stanowi ilość wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego. Jeśli kopalina „przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce”, podstawę wymiaru opłaty stanowi ilość surowca wzbogaconego lub uszlachetnionego. Ustawowe sformułowanie „kopalina wymaga poddania przeróbce” jest

w literaturze interpretowane jako równoznaczne z określeniem, iż chodzi wyłącznie o te kopaliny, które bez poddania przeróbce nie mogą być – czy to ze względu na zakaz wynikający z przepisów prawa, czy też z innych przyczyn – wprowadzone do obrotu. Zdaniem wnioskodawcy, z tak rozumianym przepisem sprzeczne jest sformułowanie zawarte w rozporządzeniu wykonawczym, wydanym na podstawie art. 86 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego. Paragraf 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego przewiduje bowiem, że „w razie gdy kopalina lub surowiec mineralny, przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego, zostały poddane przeróbce” podstawą naliczenia opłat jest ilość surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego. Niezgodność między sformułowaniem ustawy i rozporządzenia polega, zdaniem wnioskodawcy, na innym określeniu sytuacji, gdy podstawą wymierzania opłat jest ilość surowca przerobionego. Według ustawy ilość surowca przerobionego stanowi podstawę wtedy, gdy przeróbka lub uszlachetnienie stanowiły warunek konieczny wprowadzenia do obrotu, zaś według rozporządzenia – gdy takiej przeróbki czy uszlachetnienia przedsiębiorca faktycznie dokonał. Rada Ministrów wydając rozporządzenie naruszyła delegację ustawową. Na jej podstawie Rada Ministrów była upoważniona jedynie do określenia stawek opłat oraz trybu ich wymierzania i pobierania. Tymczasem, zdaniem wnioskodawcy, rozporządzenie wykonawcze rozszerzyło krąg podmiotów, w stosunku do których stosuje się opłatę eksploatacyjną wymierzaną na podstawie ilości kopaliny poddanej przeróbce.

Przekroczenie przez Radę Ministrów zakresu delegacji ustawowej oznacza, według wnioskodawcy, naruszenie art. 2, art. 7 i art. 92 konstytucji. Przepisy te, poprzez wskazanie granic, w jakich mogą być wydawane rozporządzenia (art. 92 ust. 1) oraz wprowadzenie zasady, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7), gwarantują realizację zasady państwa prawnego (art. 2). Naruszenia art. 32 ust. 1 konstytucji, przewidującego równość wobec prawa, wnioskodawca dopatruje się w tym, że w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących taką samą działalność gospodarczą (wydobywanie kopaliny) w praktyce stosowane są zróżnicowane stawki opłat. Regulacja zawarta w rozporządzeniu wymusza na podmiotach gospodarczych zmianę struktury organizacyjnej; dla uniknięcia wyższej opłaty wyodrębniają one ze swej struktury nowe podmioty, które zajmują się wyłącznie przeróbką kopaliny. Zdaniem wnioskodawcy jest to równoznaczne z ograniczeniem wolności gospodarczej, a zatem – narusza art. 22 konstytucji.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 8 lipca 1998 r. wniósł o orzeczenie, że zakwestionowany przepis rozporządzenia Rady Ministrów jest zgodny z art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz z art. 2, art. 7, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 92 konstytucji.

Prezes Rady Ministrów przypomina zakres upoważnienia ustawowego dla Rady Ministrów, zawartego w art. 86 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego. Z przepisu tego wynika, iż rozporządzenie ma uregulować stawki opłaty eksploatacyjnej, tryb jej wymierzania i pobierania. Paragraf 2 rozporządzenia wykonawczego ściśle odpowiada granicom upoważnienia, gdyż uregulowano w nim tryb wymierzania opłaty. W kwestionowanym ustępie 2 pkt 1 przepisu wskazano wyłącznie dane, które powinna zawierać informacja przedstawiana przez przedsiębiorcę organowi koncesyjnemu. O podstawie wymiaru opłaty decyduje treść art. 84 ust. 3 ustawy.

Prezes Rady Ministrów zwraca również uwagę na inne przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, które dodatkowo wskazują, iż podstawą wymiaru opłaty jest – co

do zasady – ilość wydobytych kopalin. Zgodnie z art. 6 ust. 6 prawa geologicznego i górniczego, przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy, jest podmiot posiadający koncesję na prowadzenie działalności regulowanej w tej ustawie. Definicja zakładu górniczego zawarta w art. 6 ust. 7 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że jest nim zakład zajmujący się wydobywaniem kopalin ze złoża. Proces uszlachetniania lub uzdatniania wydobytej kopaliny jest objęty zakresem ustawy – Prawo geologiczne i górnicze tylko o tyle, o ile stanowi on ostatnie ogniwo technologiczne działalności wydobywczej. Prawo geologiczne i górnicze nie ma zaś zastosowania do działalności w zakresie produkcji cementu, cegły czy szkła.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów wątpliwości może budzić sama treść art. 84 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego, gdyż brak jednoznacznej, powszechnie przyjętej definicji pojęć „uszlachetnianie” i „wzbogacanie” kopalin. Trwają prace międzyresortowego zespołu powołanego do opracowania projektu zmian ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Zmiany te mają, między innymi, usunąć wątpliwości interpretacyjne podnoszone przez wnioskodawcę.

Prezes Rady Ministrów nie odniósł się do zarzutu niezgodności rozporządzenia z konstytucją, gdyż – jego zdaniem – w świetle art. 236 ust. 1 konstytucji zarzut ten jest nieuzasadniony.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 10 sierpnia 1998 r. stwierdził, że zakwestionowany przepis rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP oraz z art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Konstytucyjna konstrukcja rozporządzenia zakłada kilka warunków jego legalności: rozporządzenie musi być wydane przez upoważniony organ, we właściwej formie, w celu wykonania ustawy i nie może zawierać regulacji wykraczających poza upoważnienie ustawowe. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony akt spełnia wszystkie te warunki. Wbrew sugestiom wnioskodawcy, Rada Ministrów nie rozszerzyła zakresu przypadków wymierzania opłaty eksploatacyjnej od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego. O podstawie wymiaru opłaty decyduje wyłącznie treść art. 84 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego. Kwestionowany przepis rozporządzenia określa jedynie zakres informacji, które przedsiębiorca zobowiązany jest przedstawić organowi koncesyjnemu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z samej nazwy opłaty wynika, że jest ona związana z wydobywaniem kopaliny, a nie z późniejszą przeróbką, a koncesja jest udzielana przedsiębiorstwom górnictwem na wydobywanie kopalin, a nie na produkcję. Dlatego – co do zasady – opłatę powinno się ustalać od ilości wydobytej kopaliny, nie zaś od ilości produktu finalnego. Przepis § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego musi być odczytywany w powiązaniu art. 84 ust. 3 ustawy. Przy takim odczytywaniu kwestionowany przepis, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie może być uznany za niezgodny z przepisami konstytucji i prawa geologicznego i górniczego.

Prokurator Generalny przyznaje, że treść przepisów regulujących opłatę eksploatacyjną może rodzić wątpliwości interpretacyjne. Ich wyjaśnianie należy jednak do Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w trybie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1994 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 13, poz. 48 ze zm.).

4. W stanowisku z 11 sierpnia 1998 r., sformułowanym w odpowiedzi na pismo Prezesa Rady Ministrów, wnioskodawca wyraził zapatrywanie, iż Prezes Rady Ministrów nie zauważa kluczowego problemu rozbieżności sformułowań art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego. Przepis

ustawy odnosi się tylko do takich kopalin, które bez poddania procesowi przeróbki nie mogą być wprowadzone do obrotu, zaś z przepisu rozporządzenia wynika, iż każdy proces poddania kopaliny przeróbce winien być zgłoszony organowi koncesyjnemu w celu ustalenia wysokości opłaty. Odmienność treści obu przepisów ma konkretne konsekwencje prawne i praktyczne. Według wnioskodawcy Prezes Rady Ministrów sformułował stanowisko, iż treść kwestionowanego przepisu rozporządzenia zgodna jest z art. 84 ust. 3 ustawy, jednak nie udzielił odpowiedzi na zarzuty wnioskodawców w tym zakresie.

Zdaniem wnioskodawcy fakt prowadzenia prac zmierzających do dostosowania przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze do postanowień konstytucji oznacza, iż Prezes Rady Ministrów dostrzega istniejące sprzeczności, a zatem sam uznaje zasadność wniosku złożonego w niniejszej sprawie.

5. W piśmie z 24 listopada 1998 r. wnioskodawca podtrzymał zarzuty sformułowane we wniosku oraz rozszerzył wniosek wysuwając zarzut sprzeczności z ustawą i konstytucją kolejnych przepisów rozporządzenia. Wnioskodawca podnosi, iż przepisy § 1 ust. 1 oraz § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, określające stawkę opłaty eksploatacyjnej jako procent ceny sprzedaży kopaliny, są sprzeczne z art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, który w sposób jednoznaczny stanowi zasadę, że opłata ta jest pobierana w zależności od ilości kopaliny lub surowca mineralnego. Zdaniem wnioskodawcy, ze sformułowania art. 86 ust. 3 tejże ustawy wynika, że stawka opłaty, do której określenia została upoważniona Rada Ministrów, powinna być stawką kwotową. W konsekwencji wnioskodawca twierdzi, że ustalenie stawki jako procentu ceny sprzedaży stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej udzielonej Radzie Ministrów, co oznacza naruszenie art. 92 ust. 1 oraz art. 7 konstytucji.

Ustalenie stawki określonej jako procent ceny powoduje także naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji, a tym samym – naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 konstytucji. Zarzut ten wnioskodawca wprowadza z dwóch okoliczności:

- po pierwsze z faktu, że uzależnienie wysokości opłaty eksploatacyjnej od ceny różnicuje obciążenia finansowe podmiotów, mimo występowania identycznej podstawy do ich naliczania w postaci takiej samej ilości kopaliny (s. 7 uzasadnienia);
- po drugie z faktu, że zakłady wydobywcze zostały dodatkowo obciążone opłatami „za te same czynności, które w przypadku wszystkich pozostałych podmiotów gospodarczych są wolne od opłat” (s. 8 uzasadnienia).

Zarzut dotyczący przepisu § 7¹ ust. 1 rozporządzenia oparty jest na tej samej podstawie, co zarzut dotyczący przepisu § 1 ust. 1, tzn. wnioskodawca twierdzi, iż określenie stawki procentowej stanowi naruszenie sposobu wymierzania opłat wynikającego z ustawy. W odniesieniu do przepisu § 7¹ ust. 1 wnioskodawca nie sformułował jednak zarzutu sprzeczności z art. 32 ust. 1 konstytucji; zarzucił naruszenie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz art. 7 i 92 ust. 1 konstytucji.

Wnioskodawca zwraca uwagę na wady rozwiązania przyjętego w zaskarżonym rozporządzeniu Rady Ministrów. Określenie opłaty eksploatacyjnej jako procentu ceny sprzedaży powoduje, że opłata powinna być wymierzana i pobierana pod warunkiem prowadzenia sprzedaży. Konsekwencją przyjętego w rozporządzeniu sposobu naliczania opłat jest to, iż objęto nim działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży kopalin i surowców mineralnych. Pozostaje to w sprzeczności z art. 1 i 2 ustawy, która jako przedmiot swej regulacji wskazuje działalność wydobywczą.

6. W piśmie z 12 stycznia 1999 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko wobec rozszerzenia wniosku przez Związek Pracodawców Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych. Prokurator podtrzymał w pełni swój pogląd o zgodności zaskarżonego rozporządzenia z prawem geologicznym i górnictwem. Pogląd ten odnosi się także do dalszych zarzutów sprzeczności z konstytucją, sformułowanych w piśmie rozszerzającym wniosek. Prokurator Generalny jeszcze raz podkreślił, że przepis rozporządzenia, określający wyłącznie zakres informacji przekazywanych organowi koncesyjnemu, nie może być traktowany jako rozszerzający krąg podmiotów, w stosunku do których opłatę ustala się od ilości kopaliny podlegającej przeróbce. Podstawą wymierzenia opłaty jest wyłącznie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo, który przez wnioskodawcę nie jest kwestionowany.

Prokurator Generalny nie podziela poglądu wnioskodawcy, że rozporządzenie – wbrew ustawie – uzależnia opłatę eksploatacyjną nie tylko od ilości wydobytego surowca, lecz także od jego ceny. Zdaniem Prokuratora rozporządzenie, pozostając w zgodzie z ustawą, określa stawki opłat w zależności od ilości (tony, m³) kopaliny lub surowca mineralnego. Cena uwzględniana jest tylko przy ustalaniu kwot poszczególnych stawek, co odpowiada przepisom ustawy.

O ile Prokurator Generalny podtrzymuje swoje stanowisko co do zgodności rozporządzenia z ustawą, o tyle zasadniczo zmienił swój pogląd na temat rozumienia, użytego w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo, sformułowania „wymaga poddania przeróbce”. W piśmie z 10 sierpnia 1998 r. przyjmował, że opłata jest wymierzana od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego wówczas, gdy kopalina – przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego – wymaga poddania przeróbce „np. ze względów sanitarnych”. Natomiast „o ile przedsiębiorca dokonuje więc przeróbki wydobytej kopaliny wyłącznie w celu uzyskania wyższej ceny i sprzedaje tak przerobioną (uszlachetnioną) kopalinę, to winien płacić opłatę eksploatacyjną tylko od ilości wydobytej kopaliny” (s. 6). Wymaganie przeróbki Prokurator Generalny interpretował zatem jako obowiązek wynikający z przepisów, a nie jako zobowiązanie, które przedsiębiorca wziął na siebie dobrowolnie, w wyniku zawarcia umowy. Natomiast w piśmie z 12 stycznia 1999 r., Prokurator Generalny wyraża pogląd, zgodnie z którym „określenie <wymaga>, którego użyto w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo, to niekoniecznie tyle co <musi>, czy <obligatoryjny wymóg>”. W konsekwencji „także treść konkretnej umowy jaką przedsiębiorca zawarł w związku z wprowadzeniem do obrotu rynkowego danej kopaliny, może dyktować potrzebę poddania jej przeróbce” (s. 4 i 5).

Ta zmiana interpretacji art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnictwo nie wpłynęła jednak na ostateczną konkluzję Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie; rozporządzenie wykonawcze jest zgodne z ustawą.

7. Dodatkowe stanowisko w sprawie przedstawiło Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W piśmie z 13 stycznia 1999 r. Podsekretarz Stanu w tym Ministerstwie, działając jako przedstawiciel Rady Ministrów umocowany do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniósł o orzeczenie, że zaskarżone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą – Prawo geologiczne i górnictwo oraz o odroczenie rozprawy.

Rada Ministrów, podobnie jak Prokurator Generalny w swym drugim piśmie, zajęła teraz stanowisko, że ustawowy zwrot „wymaga poddania przeróbce”, użyty w art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górnictwa, obejmuje przypadki, gdy potrzeba taka wynika z procesu technologicznego albo z faktu, że kopalina bez uszlachetnienia nie znajduje nabywców. „W obu przypadkach jednak wymóg dokonania przeróbki jest sprawą

przedsiębiorcy” (s. 2). Jednocześnie wskazano, że w Polsce nie obowiązują żadne przepisy, które nakładałyby na przedsiębiorców obowiązek dokonywania przeróbki kopalin. Rada Ministrów przyznaje, że ustawowe sformułowanie powoduje trudności interpretacyjne. Nie oznacza to jednak, by przepis § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia był sprzeczny z ustawą. Reguluje on bowiem wyłącznie tryb postępowania; nie nakłada na przedsiębiorców nowych obowiązków.

Nie jest też sprzeczne z ustawą uzależnienie opłat eksploatacyjnych od ceny sprzedaży kopalin. Zdaniem Rady Ministrów, sam ustawodawca przewidział, że stawka opłaty będzie miała postać procentu od ceny, a nie stawki kwotowej. Świadczy o tym wprowadzone w art. 84 ust. 4 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze ograniczenie opłaty do 10% ceny sprzedaży kopalin.

Rada Ministrów zwraca uwagę na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego § 7¹ rozporządzenia.

Uzasadnieniem dla wniosku o odroczenie rozprawy są prace nad nowym tekstem rozporządzenia wykonawczego do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Prace nad projektem tego aktu dobiegają końca. Nowe rozporządzenie przewiduje inny tryb naliczania opłaty eksploatacyjnej i zostało tak sformułowane, że – w ocenie Rady Ministrów – wyeliminuje wątpliwości przedstawione przez wnioskodawcę.

8. W pismach przygotowawczych z 20 i 21 stycznia wnioskodawca odpowiedział na stanowisko Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów. Podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, dokonał jednak modyfikacji wzorca kontroli konstytucyjnej. Pomiął bowiem zarzut naruszenia art. 22 konstytucji, natomiast rozszerzył wzorzec kontroli o art. 217 konstytucji i art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jednocześnie wniosek został sformułowany w ten sposób, iż wszystkim trzem zaskarżonym przepisom rozporządzenia, tj. § 1 ust. 1, § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 7¹, zarzucono sprzeczność z wszystkimi przepisami ustawy i konstytucji, wskazanymi jako wzorce kontroli.

Wnioskodawca zdecydowanie przeciwstawił się żądaniu odroczenia rozprawy do czasu przygotowania przez Radę Ministrów nowego rozporządzenia wykonawczego. Odroczenie rozpoznania wniosku w tym celu, by Rada Ministrów zdążyła usunąć sprzeczność rozporządzenia z ustawą i konstytucją, oznaczałoby pozbawienie wnioskodawcy legitymacji czynnej. W ten sposób doszłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone obywatelom (art. 77) oraz zasady równego traktowania podmiotów (art. 64 ust. 2).

Polemizując ze stanowiskiem Rady Ministrów, wnioskodawca przykładowo powołał przepisy prawa, które nakładają na przedsiębiorców obowiązek przerobienia wydobywanej kopaliny.

II

Na rozprawie 26 stycznia 1999 r. pełnomocnik wnioskodawcy podtrzymał stanowisko wyrażone w złożonych w sprawie pismach procesowych. Przedstawiciel Rady Ministrów także podtrzymała stanowisko wyrażone wcześniej na piśmie, jednak wniosła o odroczenie rozprawy. Wniosek swój uzasadniła faktem prowadzenia intensywnych prac nad nowelizacją ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz nowym rozporządzeniem wykonawczym, które ma zastąpić akt wykonawczy będący przedmiotem postępowania. Na wypadek nie uznania przez Trybunał Konstytucyjny zasadności wniosku o odroczenie

rozprawy do czasu zakończenia prac legislacyjnych nad nowymi aktami prawnymi, Przedstawiciel Rady Ministrów wnosila przynajmniej o udzielenie stosownego terminu w celu ustosunkowania się do pism przygotowawczych modyfikujących zakres kontroli konstytucyjnej, złożonych przez wnioskodawcę 20 i 21 stycznia 1999 roku.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podtrzymując wcześniej wyrażone stanowisko, przyłączył się do wniosku Rady Ministrów w kwestii odroczenia rozprawy. Pełnomocnik procesowy wnioskodawcy zdecydowanie sprzeciwił się odraczaniu rozprawy do czasu zmiany zaskarżonych przepisów. Nie oponował natomiast przeciwko odroczeniu rozprawy na czas niezbędny do zajęcia przez Radę Ministrów stanowiska wobec zarzutów sformułowanych w pismach ze stycznia 1999 roku.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do pełnomocnika wnioskodawcy o wyjaśnienie, na jakiej podstawie w pismach z 24 listopada 1998 r. oraz z 20 i 21 stycznia 1999 r. dokonał on rozszerzenia wniosku, złożonego przez Związek Pracodawców Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych 27 kwietnia 1998 r. Pełnomocnik przyznał, że organy statutowe Związku nie podjęły odpowiedniej uchwały w tym względzie. Jednakże – zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy – dostateczną podstawą rozszerzenia wniosku, jakie dokonało się w sygnowanych przez niego pismach z 24 listopada 1998 r. oraz z 20 i 21 stycznia 1999 r., stanowią przepisy regulujące zakres udzielonego mu pełnomocnictwa procesowego, to znaczy art. 91 kodeksu postępowania cywilnego znajdujący zastosowanie w postępowaniu przed Trybunałem na podstawie art. 20 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny po naradzie odroczył rozprawę do 9 lutego 1999 roku.

Na rozprawie 9 lutego 1999 r. pełnomocnik procesowy wnioskodawcy podtrzymał wniosek w rozszerzonym zakresie podkreślając, że udzielone mu pełnomocnictwo procesowe stanowiło dostateczną podstawę dla modyfikacji wniosku. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wobec dostarczenia Trybunałowi i uczestnikom postępowania uchwały organu statutowego wnioskodawcy rozszerzającej wniosek, wywoły na temat zakresu pełnomocnictwa są zbędne.

Pełnomocnik wnioskodawcy wskazał, że zarzuty sformułowane pod adresem zaskarżonego rozporządzenia sprowadzają się do dwóch kwestii: sposobu określenia stawki opłaty eksploatacyjnej i podstawy jej naliczania. Raz jeszcze wyraził pogląd, że ustawa – Prawo geologiczne i górnicze nie daje podstaw do wiązania stawki opłaty eksploatacyjnej z ceną sprzedaży kopaliny ani też do uzależniania opłaty od umów cywilnoprawnych, jakie łączą przedsiębiorstwo wydobywcze z jego kontrahentami. Zdaniem pełnomocnika, sposób wymierzania opłat stosowany w praktyce jest wprost sprzeczny z przepisami.

Przedstawiciel Rady Ministrów podtrzymała wyrażone na piśmie stanowisko, zgodnie z którym delegacja do wydania rozporządzenia wykonawczego, zawarta w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze, zobowiązała Radę Ministrów do określenia stawek opłaty eksploatacyjnej nie precyzując bliżej sposobu ich określenia. Dlatego stawki wyrażone jako procent od ceny mieszczą się w granicach ustawowego upoważnienia. Przedstawiciel Rady Ministrów przyznała, że między stronami zachodzi różnica w interpretacji ustawowego pojęcia „wymaga poddania przeróbce”. Jednak nawet przy takim rozumieniu ustawy, jakie przyjmuje wnioskodawca nie można powiedzieć, by przepis rozporządzenia, który określa wyłącznie treść informacji przekazywanej organowi koncesyjnemu, był sprzeczny z ustawą.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone w dwóch dokumentach złożonych w sprawie utrzymując, że zaskarżone rozporządzenie nie narusza ani ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, ani konstytucji. Nawet gdyby ocena Trybunału

Konstytucyjnego wypadła inaczej, ze względu na trwające prace legislacyjne nie powinno zapaść orzeczenie stwierdzające niezgodność z konstytucją.

Następnie w imieniu wnioskodawcy głos zabrał prezes Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej, który dowodził, iż w kręgu profesjonalistów z dziedziny wydobywania i przetwórstwa kopalin ustawowe kryterium „wymagania przeróbki” jest kryterium ostrym, posiadającym wyraźne znaczenie. W przypadku niektórych kopalin poddanie ich przeróbce stanowi obowiązek znany każdemu inżynierowi.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele wnioskodawcy oraz uczestników postępowania podtrzymali swe wcześniejsze stanowiska. Z ostrożności procesowej przedstawiciel Rady Ministrów wniosła jednak, by – w razie stwierdzenia sprzeczności rozporządzenia z ustawą – Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty mocy obowiązującej rozporządzenia niż dzień ogłoszenia orzeczenia. Termin ten, ze względu na konieczność dokonania zmian w ustawie i rozporządzeniu, nie powinien być krótszy niż 12 miesięcy.

III

Trybunał Konstytucyjny rozpoznając wniosek Związku Pracodawców Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych zważył, co następuje:

1. Pierwszą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy treść rozporządzenia może być badana pod kątem zgodności z konstytucją. Prezes Rady Ministrów zajął stanowisko, iż art. 236 ust. 1 konstytucji stanowi przeszkodę w poddawaniu rozporządzeń takiej kontroli. Argument ten jest chybiony, gdyż celem art. 236 konstytucji nie jest na pewno wprowadzenie swoistej *vacatio legis* dla przepisów regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego.

Powołany przepis konstytucji daje Radzie Ministrów dwuletni termin dla przedstawienia Sejmowi projektów ustaw niezbędnych do stosowania konstytucji. Ustęp 2 przewiduje dłuższy, 5-letni termin dla stworzenia dwuinstancyjnego systemu sądownictwa administracyjnego. Zestawienie treści ustępu 1, na który powołuje się Prezes Rady Ministrów z ustępem 2 nie pozostawia wątpliwości, iż chodzi o akty prawne konieczne do stworzenia nowych instytucji czy też rozwiązań prawnych, które do tej pory nie funkcjonowały w naszym systemie, a które zostały wprowadzone do niego przepisami konstytucji. Art. 236 ust. 1 nie może być rozumiany jako udzielenie dwuletniego terminu na usunięcie wszystkich usterek obowiązujących aktów prawnych. Nawet gdyby przyjąć taką jego interpretację, to w żadnym razie nie może on oznaczać, by w okresie dwóch lat obowiązujące akty prawne były wolne od kontroli konstytucyjnej. TK w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony we wcześniejszym orzeczeniu, zgodnie z którym „przy ocenie przez Trybunał konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjności z dnia wydania przepisu” (*U. 6/97, OTK ZU Nr 5–6/1998, s. 459*). Jeśli Rada Ministrów zauważa konieczność zmian w konkretnym rozporządzeniu, ewentualnie widzi konieczność wniesienia pod obrady Sejmu konkretnego projektu ustawy, nie wyklucza to kompetencji TK do badania aktu w jego aktualnie obowiązującym kształcie.

W konsekwencji rozporządzenie może podlegać kontroli zarówno z punktu widzenia zgodności z ustawą, jak i z konstytucją. W niniejszej sprawie wnioskodawca domaga się takiej właśnie, szerokiej kontroli. Odnosząc się do wniosku Związku Pracodawców

Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych TK stwierdza jednak, że zarzut naruszenia konstytucji, formułowany pod adresem rozporządzenia, mógłby być uzasadniony tylko o tyle, o ile wcześniej, zgodnie z żądaniem wnioskodawców, uznałoby się, iż rozporządzenie narusza ustawę, na podstawie której zostało wydane. Związek nie zarzuca, co wyraźnie zostało podkreślone w pierwszym wniosku, sprzeczności z konstytucją ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. We wszystkich pismach dowodzi się przede wszystkim sprzeczności między rozporządzeniem a ustawą. Dopiero ta rozbieżność – w ocenie wnioskodawcy – stanowi przyczynę nierówności wobec prawa, ograniczenia wolności gospodarczej, itd. Z drugiej strony można więc powiedzieć, że jeśli treść kwestionowanych przepisów rozporządzenia mieści się w ramach upoważnienia ustawowego płynącego z ustawy, nie ma podstaw do formułowania zarzutu sprzeczności z konstytucją. Ten szczególny związek między zarzutami sformułowanymi we wniosku wyznacza tok rozważań TK. Zasadniczym ich punktem musi być ocena zgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z ustawą. Wynik oceny zadecyduje o tym, czy celowe jest podejmowanie rozważań na temat konstytucyjności rozporządzenia.

2. Drugą wymagającą analizy kwestią jest ustalenie zakresu wniosku w niniejszej sprawie. Wniosek był bowiem dwukrotnie rozszerzany, przy czym, jak okazało się w toku rozprawy 26 stycznia 1999 r., rozszerzenia tego dokonał pełnomocnik wnioskodawcy opierając się wyłącznie na udzielonym mu pełnomocnictwie procesowym. Dopiero po pierwszej rozprawie została złożona do akt uchwała Zarządu Związku Pracodawców Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych w Kielcach, dotycząca rozszerzenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w ten sposób, że obejmuje on teraz wszystkie żądania formułowane w składanych wcześniej pismach procesowych.

TK rozpoznawał wniosek w granicach określonych uchwałami Zarządu Związku Pracodawców Górnictwa i Przetwórstwa Surowców Mineralnych. Zgodnie z art. 191 konstytucji prawo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego ma tylko ściśle określony krąg podmiotów. Z kolei według art. 31 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Oznacza to, że uruchomienie mechanizmu kontroli konstytucyjnej jest wyłączną kompetencją wnioskodawcy, w tym wypadku – ogólnokrajowego związku pracodawców działającego przez swoje statutowe organy. Przedstawiciel, ustanawiany w celu reprezentacji mocodawcy przed TK, nie jest upoważniony do rozszerzania zakresu zaskarżenia poza granice wyznaczone przez wnioskodawcę. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego o pełnomocnictwie procesowym mają w postępowaniu przed TK jedynie odpowiednie zastosowanie (art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), zdeterminowane charakterem tego postępowania. Rzeczą wnioskodawcy jest określenie zakresu wniosku, a zatem wyznaczenie granic kontroli konstytucyjnej. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, czy wnioskodawca posiada odpowiednie przygotowanie profesjonalne.

3. Pierwszy zarzut formułowany przez wnioskodawcę odnosi się do sposobu określenia stawki opłaty eksploatacyjnej uiszczanej na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Wnioskodawca kwestionuje przepisy rozporządzenia wykonawczego uzależniające tę opłatę od ceny kopaliny, tj.: § 1 ust. 1 określający stawkę jako procent ceny oraz § 2 ust. 2 pkt 2 – zobowiązujący do składania informacji o średniej cenie kopaliny.

Rozważając ten zarzut TK analizował zakres i konstrukcję opłaty eksploatacyjnej w kształcie nadanym jej przez prawo geologiczne i górnicze. Z przepisów ogólnych tej

ustawy wynika, że ma ona zastosowanie do wykonywania prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż oraz ochrony środowiska przed uszczerbkiem, jaki ta działalność może spowodować (art. 1). Zakres przedmiotowy ustawy został więc określony wąsko. O jej zakresie podmiotowym można wnosić z art. 6, który definiuje – między innymi – pojęcie przedsiębiorcy. Jest nim podmiot posiadający koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą. Do części tych podmiotów adresowany jest obowiązek uiszczania opłaty eksploatacyjnej, przewidzianej w art. 84 ustawy. Opłatę eksploatacyjną wnoszą:

- przedsiębiorcy wydobywający kopalinę;
- przedsiębiorcy wydobywający surowiec mineralny z odpadów po robotach górniczych lub procesach wzbogacania kopalin.

Prawo geologiczne i górnicze w art. 86 ust. 3 zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia wysokości stawek opłat, o których mowa w art. 84 ustawy, trybu ich wymierzania i pobierania. Odpowiednie przepisy wykonawcze zostały wydane 23 sierpnia 1994 r. przez właściwy organ i we właściwej formie.

Stawka opłaty eksploatacyjnej została określona w przepisie § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów jako odpowiedni procent ceny sprzedaży 1 tony kopaliny wydobytej ze złoża albo ceny sprzedaży surowca mineralnego. Procent ten jest zróżnicowany w zależności od rodzaju kopaliny. W celu ustalenia należności przedsiębiorca jest zobowiązany składać organowi koncesyjnemu m.in. informację określającą „średnią cenę sprzedaży loco przedsiębiorca” (§ 2 ust. 2 pkt 2). Zasadniczy zarzut sformułowany przez wnioskodawcę opiera się na twierdzeniu, że – według treści delegacji ustawowej – Rada Ministrów była upoważniona do określenia stawek kwotowych, nie zaś procentowych, liczonych od ceny. Wnioskodawca wskazuje przy tym na treść art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, który stanowi, iż „opłatę wymierza się w zależności od ilości wydobytej kopaliny” (surowca mineralnego). Przepis ten wskazuje – zdaniem skarżącego – na dwa elementy kształtujące wysokość opłaty: ilość kopaliny i stawkę jednostkową. Nie pozwala na wprowadzenie dodatkowego elementu, jakim jest cena. Uzależniając wysokość opłaty od ceny Rada Ministrów przekroczyła więc, według wnioskodawcy, delegację ustawową.

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do powyższych argumentów stwierdza, iż zostały one dobrane w sposób dowolny. Z żadnego przepisu ustawy nie wynika bowiem, by Rada Ministrów została zobowiązana do ustalenia stawek kwotowych. Powoływanie dla uzasadnienia takiej tezy – jak to czyni wnioskodawca – wyłącznie jednego fragmentu art. 84 prawa geologicznego i górniczego, a mianowicie ust. 3 tego przepisu, jest mylące. Taka interpretacja, choć wygodna dla udowodnienia tez wnioskodawcy, jest jednak prawnie nieuzasadniona. Zgodnie z treścią delegacji ustawowej zawartej w art. 86 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego, Rada Ministrów została upoważniona do wydania rozporządzenia wykonawczego do art. 84 tejże ustawy. Trzeba podkreślić, że w treści delegacji ustawowej nie znajdujemy bliższego wskazania, który ustęp art. 84 ma być wykonany dzięki rozporządzeniu. Oznacza to, że ocena zgodności rozporządzenia z ustawą musi być dokonana przy uwzględnieniu całego art. 84, nie zaś jego wybranego fragmentu. Gdy uwzględni się treść kolejnych ustępów, w szczególności ust. 4, perspektywa oceny zgodności rozporządzenia z ustawą ulega zasadniczej zmianie. Jakkolwiek w treści przepisu art. 84 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego brak wzmianki o uzależnieniu opłaty od ceny sprzedaży kopaliny, to jednak już ust. 4 tegoż artykułu w sposób nie budzący wątpliwości wiąże tę stawkę z ceną sprzedaży. Ustawodawca wskazuje bowiem, że „stawka opłaty eksploatacyjnej nie może być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny

albo surowca”. W kolejnych przepisach, ust. 5 i 6, ustawodawca precyzyjnie określił sytuacje, gdy stawka opłaty może być podwyższona albo obniżona. W art. 84 ust. 7 przewiduje się granicę obniżenia albo podwyższenia opłaty eksploatacyjnej, stosowanej przez organ koncesyjny; nie może ona przekraczać 50% stawki, o której mowa w ust. 4, a zatem ewentualne wahania stawki nie mogą przekraczać 5% ceny sprzedaży.

Twierdzenie wnioskodawcy, iż art. 84 ust. 4 nie wpływa na normatywną treść art. 84 ust. 3, lecz stanowi wyłącznie gwarancję ochrony interesów płatników, jest po prostu błędne. Nie można bowiem – posługując się normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jakie zawiera ustawa i rozporządzenie – ograniczyć stawki kwotowej, określonej w liczbach bezwzględnych, przez stawkę procentową liczoną od ceny sprzedaży, a zatem ujętą w liczbach względnych. Organ koncesyjny, żądając zapłaty stawki kwotowej, określonej w rozporządzeniu, zawsze mógłby się spotkać z zarzutem, że stawka ta – w przypadku konkretnego przedsiębiorcy – przekracza wyznaczony ustawowo pułap 10 % ceny sprzedaży. Gdyby, zgodnie z sugestią wnioskodawcy, stawki ustalone kwotowo miały być ograniczane przez procent wskazany w art. 84 ust. 3 ustawy, to o wysokości stawki w każdym konkretnym przypadku musiałyby ostatecznie decydować organ koncesyjny. Tymczasem, jak wynika z art. 84 ust. 6 prawa geologicznego i górniczego, organ koncesyjny może dokonywać obniżenia stawki tylko w razie spełnienia ściśle określonych warunków. Poza tymi przypadkami, a także możliwością podwyższenia opłaty przewidzianą w art. 84 ust. 5, organ koncesyjny nie został wyposażony w prawo kształtowania opłat eksploatacyjnych. Wynika to wyraźnie z treści art. 84 ust. 8, w którym ustawodawca wskazuje zakres kompetencji organu koncesyjnego: „w sprawach, o których mowa w ust. 5–7, rozstrzyga w drodze decyzji organ koncesyjny.” Organ koncesyjny z całą pewnością nie jest zatem adresatem normy zawartej w art. 84 ust. 4, tzn. nie ma kompetencji do „pilnowania”, by stawki określone kwotowo nie przekraczały 10% ceny sprzedaży. Wydaje się zresztą, że gdyby ustawodawca przyjął taką właśnie konstrukcję opłaty, zakładającą, iż to organ koncesyjny jest powołany do ewentualnego zmniejszania opłaty poniżej 10% ceny sprzedaży, uzasadnione byłyby wątpliwości co do zgodności z zasadami konstytucyjnymi powołanymi przez wnioskodawcę.

Przedstawione wyżej konsekwencje, do których prowadziłoby przyjęcie tez wnioskodawcy, przekonują w sposób niewątpliwy, że norma wyrażona w art. 84 ust. 4 prawa geologicznego i górniczego nie jest adresowana do organu koncesyjnego, lecz do Rady Ministrów, zobowiązanej wydać rozporządzenie wykonawcze. Z kolei, wykonanie na poziomie aktu normatywnego, jakim jest rozporządzenie, dyspozycji art. 84 ust. 4 jest możliwe wyłącznie pod warunkiem określenia stawek opłaty eksploatacyjnej jako procentu ceny sprzedaży kopaliny albo surowca. Można się zgodzić z tezą wnioskodawcy, że art. 84 ust. 4 nie modyfikuje treści art. 84 ust. 3, natomiast z całą mocą trzeba podkreślić, że sposób określenia stawki opłaty eksploatacyjnej wynika dopiero z łącznego odczytywania obu ustępów tego artykułu. Inaczej ujmując tę kwestię należy powiedzieć, że ustawowa gwarancja przewidziana w art. 84 ust. 4 prawa geologicznego i górniczego mogła być zrealizowana tylko dzięki procentowemu ustaleniu stawki opłaty.

Podsumowując ten fragment rozważań TK zwraca uwagę, że choć ustawa – Prawo geologiczne i górnicze nie wskazuje wprost sposobu, w jaki Rada Ministrów powinna wyznaczyć stawkę opłaty eksploatacyjnej, w szczególności ustawa nie rozstrzyga wprost, czy ma to być stawka kwotowa czy procentowa, to treść art. 84 ustawy, którego wykonaniu służy rozporządzenie uzasadnia wniosek, iż chodziło o określenie stawki jako procentu ceny sprzedaży danej ilości kopaliny lub surowca mineralnego. Dlatego zarzut przekroczenia przez Radę Ministrów delegacji ustawowej w zakresie sposobu określenia stawki opłaty eksploatacyjnej jest nieuzasadniony.

Kolejny zarzut sformułowany pod adresem przepisów § 1 ust. 1 i § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów sprowadza się do tezy, iż uzależniając opłatę eksploatacyjną od sprzedaży rozporządzenie rozszerza zakres stosowania ustawy – Prawo geologiczne i górnicze na działalność handlową, co jest sprzeczne z art. 1 i 2 ustawy, określającymi jej przedmiot. TK ocenia, iż sformułowanie tego zarzutu opiera się na błędzie logicznym rozumowania. Rozumowanie wnioskodawcy przebiega bowiem w następujący sposób: najpierw zakłada się sprzeczną z treścią ustawy interpretację przepisu rozporządzenia a następnie, wykorzystując tę fałszywą przesłankę, dowodzi się sprzeczności rozporządzenia z ustawą. Uzależnienie stawki opłaty od ceny sprzedaży wnioskodawca traktuje jako równoznaczne z objęciem treścią rozporządzenia działalności polegającej na sprzedaży kopalin i surowców mineralnych, a skoro tak, to doszło do naruszenia ustawy, która reguluje samo wydobywanie.

W odniesieniu do analizowanej kwestii TK zwraca więc uwagę, że uzależnienie stawki opłaty od ceny sprzedaży nie oznacza, że rozporządzenie obejmuje działalność handlową. Wnioskodawca, który wielokrotnie podkreśla zasadę prymatu ustawy nad aktami wykonawczymi, powinien tę zasadę po prostu wykorzystać dokonując interpretacji przepisów wykonawczych. Skoro przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia jest przepisem wykonawczym do ustawy o określonym zakresie przedmiotowym zastosowania, to zakres ustawowy obowiązuje także przy interpretacji rozporządzenia. W konsekwencji przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia może być stosowany wyłącznie do tego rodzaju działalności, która jest regulowana w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze i tylko w odniesieniu do tych przedsiębiorców, którzy – ze względu na rodzaj działalności – są nią objęci.

Stanowisko TK co do zgodności kwestionowanych przepisów § 1 ust. 1 i § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z ustawą determinuje zarazem ocenę zgodności z art. 7 w związku z art. 92 ust. 1 konstytucji. Skoro Rada Ministrów nie wykroczyła poza merytoryczne ramy delegacji ustawowej, nie zostały też naruszone powołane we wniosku przepisy ustawy zasadniczej.

Zarzut naruszenia przez § 1 ust. 1 rozporządzenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 konstytucji) i na skutek tego – jednocześnie – zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), został sformułowany przez wnioskodawcę dwukrotnie, z punktu widzenia różnych podmiotów.

Podstawą pierwszego zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa, (sformułowanego na s. 7 uzasadnienia wniosku z listopada 1998 r.) jest twierdzenie o nieuzasadnionym różnicowaniu wśród przedsiębiorców prowadzących działalność wydobywczą. Wnioskodawca uważa za sprzeczne z art. 32 ust. 1 konstytucji to, iż przedsiębiorcy wydobywający tę samą ilość kopalin są zobowiązani do wnoszenia różnicowanych opłat w zależności od uzyskanej ceny. Oceniając ten zarzut trzeba jednak zauważyć, że przedsiębiorcy osiągający tę samą cenę traktowani są identycznie. Ponadto, nawet gdyby przyjąć proponowane przez wnioskodawcę stawki kwotowe i uzależnić opłatę wyłącznie od ilości kopalin czy surowca mineralnego, różnicowanie wynikałoby z ustawowego ograniczenia stawki do 10% uzyskiwanej ceny. Równa, kwotowa stawka, obowiązywałaby tylko do momentu, gdy ceny osiąmane przez konkretnych przedsiębiorców byłyby tak wysokie, iż stawka ustalona przez Radę Ministrów nie przekraczałaby ich 10 %. Dzięki ustawowemu ograniczeniu przedsiębiorca, który sprzedaje wydobyte kopaliny taniej niż inni, byłby premiowany.

Podstawą drugiego zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa (sformułowanego na s. 8 uzasadnienia wniosku z listopada 1998 r.), jest niesprawiedliwe społecznie i nierówne potraktowanie przedsiębiorstw wydobywczych w zestawieniu z wszystkimi pozostałymi podmiotami gospodarczymi. Sens tego zarzutu nie jest do końca

jasny. Jeśli – jak pozwala wnosić treść uzasadnienia – wnioskodawca występuje przeciwko opłacie eksploatacyjnej w ogóle, gdyż inni przedsiębiorcy (np. producenci odzieży, którzy ją następnie sprzedają) takiej opłaty nie ponoszą, to zarzut opiera się na braku zrozumienia zasady równości wobec prawa. Nie zakłada ona wszak traktowania wszystkich podmiotów identycznie, lecz gwarantuje, że podmioty znajdujące się w tej samej sytuacji prawnej będą traktowane tak samo. TK wielokrotnie wyrażał pogląd, iż z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie danej klasy (kategorii), zaś wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. (*orzeczenie TK z 12 grudnia 1994 r., K. 3/94, OTK w 1994 r., poz. 42, podobnie: U. 7/87, OTK w 1988 r., s. 11, K. 8/91, OTK w 1992 r., s. 82*). Jest rzeczą oczywistą, że przy obecnym stopniu różnicowania działalności gospodarczej, pojawia się konieczność różnicowania ciężarów związanych z jej prowadzeniem. Każdy rodzaj działalności wiąże się z innego rodzaju kosztami. Przedsiębiorstwa wydobywcze uiszczają opłatę eksploatacyjną, ale nie płacą – przykładowo – cła, które obciąża przedsiębiorstwa zajmujące się importem. Samego zaś obowiązku wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego, a taki charakter ma opłata eksploatacyjna, pod koniec obecnego stulecia nikt już chyba nie może kwestionować.

Trybunał nie znajduje więc podstaw dla uzasadnienia tezy, iż przepisy rozporządzenia uzależniające wysokość opłaty eksploatacyjnej od ceny naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego lub zasadę równości wobec prawa.

Inną kwestią jest ocena całego systemu opłat eksploatacyjnych, zwłaszcza z punktu widzenia jego spójności z przyjmowaną współcześnie koncepcją istoty tejże opłaty. Jak słusznie odnotowano w opinii prawnej załączonej do wniosku (opinia doc. dr J. Sommera), obowiązujący system posiada wady i zalety. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak powołany do oceny celowości i skuteczności ekonomicznej rozwiązań prawnych wprowadzonych przez ustawodawcę. Sposób naliczania i pobierania opłaty, którego regulację ustawodawca powierzył Radzie Ministrów, stanowi kwestię techniczną, wypełniającą założenia ustawowe. Rozporządzenie dotyczące opłat zostało wydane na tle obowiązującej ustawy – Prawo geologiczne i górnicze i – w ocenie Trybunału – § 1 ust. 1 rozporządzenia mieści się w koncepcji opłaty eksploatacyjnej, wynikającej z tejże ustawy.

Kolejny zarzut, który pojawił się w piśmie wnioskodawcy z 20 stycznia 1999 r., to zarzut naruszenia art. 217 konstytucji. Wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu sprzeczności rozporządzenia z tym przepisem. Z połączenia tego wzorca kontroli konstytucyjnej z zarzutem naruszenia art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze można wnosić, że wnioskodawca wiąże sprzeczność z art. 217 konstytucji z przekroczeniem przez Radę Ministrów granic upoważnienia ustawowego. Podstawą zarzutu pozostaje uzależnienie wysokości opłaty od ceny sprzedaży kopaliny.

Badanie zasadności tego zarzutu wymaga analizy art. 217 konstytucji. Przepis statuuje władztwo podatkowe państwa, a jednocześnie zawiera gwarancję ustawowego trybu nakładania podatków i innych danin publicznych. Przepis ten podniósł do rangi normy konstytucyjnej zasadę wyprowadzaną wcześniej przez doktrynę i orzecznictwo z zasady demokratycznego państwa prawnego (por. M. Mazurkiewicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej*, Wrocław 1998, s. 319). Opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zobowiązaniach podatkowych (por. A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 1995, s. 264). Niewątpliwie obejmuje ją zatem norma wynikająca z art. 217 konstytucji. Nie oznacza to jednak samo przez się sprzeczności rozporządzenia z konstytucją. Istotne jest bowiem

ustalenie zakresu normy konstytucyjnej, w szczególności wskazanie kwestii, co do których obowiązuje zasada wyłączności ustawy oraz wyjaśnienie konstytucyjnego zwrotu „następuje w drodze ustawy”.

TK zwraca uwagę, że zasada wyłączności ustawy dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 konstytucji. Inne kwestie podatkowe mogą być normowane w przepisach wykonawczych do ustaw, tj. rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 konstytucji (por. A. Bień-Kacała, *Prawo konstytucyjne, praca zbiorowa*, Toruń 1998, s. 458). Art. 217 przewiduje tryb ustawowy w odniesieniu do nakładania podatków i innych danin publicznych oraz do określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych. Zarzut naruszenia przez rozporządzenie konstytucji byłby uzasadniony, gdyby zostało stwierdzone, że przepis rozporządzenia wkroczył w konstytucyjnie określoną sferę wyłączności regulacji ustawowej. Regulacja zawarta w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze obejmuje jednak wszystkie elementy konstrukcyjne opłaty eksploatacyjnej, wyliczone w art. 217 konstytucji. Podaje zarówno określenie podmiotów, jak i przedmiotu tej daniny. Gdy chodzi o jej wysokość – wskazuje kryteria ustalenia oraz górną granicę.

Wobec spełnienia przez ustawową regulację wymogów określonych w art. 217 konstytucji, dopuszczalne było ustawowe odesłanie do regulacji w drodze rozporządzenia pewnych szczegółowych kwestii związanych z ukształtowaniem opłaty eksploatacyjnej. Takie stanowisko zajął TK oceniając zgodność z konstytucją podwyższenia stawek akcyzy w drodze rozporządzenia (*U. 1/98, OTK ZU Nr 5/1998*). Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że wysokość stawki podatkowej została określona w ustawie, która jednocześnie upoważniła organy wykonawcze do obniżenia stawki w zestawieniu z jej poziomem wynikającym z ustawy. Warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania – w ocenie TK – jest to, „że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym” (*OTK ZU Nr 5/1998, s. 397*). Trybunał w obecnym składzie podziela przedstawione stanowisko. Odnosząc je do oceny rozporządzenia będącego przedmiotem niniejszej sprawy TK stwierdza, iż w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze ustawodawca uregulował wszystkie kwestie wskazane w art. 217 konstytucji i dostatecznie precyzyjnie wyznaczył zasady, według których Rada Ministrów ma określać konkretne stawki. Zaskarżone rozporządzenie nie narusza więc art. 217 konstytucji.

TK zwraca też uwagę na inny aspekt analizowanego zagadnienia. Legitymacja Rady Ministrów do określenia stawek opłaty eksploatacyjnej wywodzi się z ustawy, której zgodność z konstytucją nie została zakwestionowana. Ocena, iż rozporządzenie wykonawcze narusza art. 217 konstytucji byłaby możliwa dopiero po stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 86 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, który to przepis upoważnia Radę Ministrów do określenia stawek opłaty eksploatacyjnej. W przeciwnym razie, tj. przy pozostawieniu w mocy art. 86 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, każde rozporządzenie wykonawcze do ustawy z góry skazane byłoby na zarzut sprzeczności z konstytucją. Brak rozporządzenia oznaczałby zaniechanie poboru opłaty eksploatacyjnej, czyli powszechne nieodpłatne eksploatowanie złóż kopalin.

Ostatni zarzut sformułowany przez wnioskodawcę, to zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przepis ten głosi, iż „każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia”. W dalszym ciągu stanowi, „że nikt nie może być pozbawiony swej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. W ocenie TK powołanie tego wzorca kontroli jest nietrafne. Przepis ten w sposób oczywisty odnosi się do gwarancji prawa własności. Tymczasem w niniejszej sprawie nie chodzi o ochronę tego prawa.

Obowiązek uiszczania opłaty eksploatacyjnej jest całkowicie oderwany od stosunków własnościowych; obciąża on wszystkich eksploatujących złoża, niezależnie od istnienia jakichkolwiek praw do gruntu. Opłata stanowi wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, które dziś powszechnie uważa się za dobro wspólne. TK nie dostrzega więc związku między standardami ochrony własności, ustalonymi w Protokole nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zaskarżonymi przepisami; każda z norm odnosi się do innej sfery objętej regulacją prawną. W konsekwencji nie może dojść do naruszenia powołanego przepisu protokołu do Konwencji przez przepis zaskarżonego rozporządzenia.

4. Przedmiotem regulacji w drugim z kwestionowanych przepisów, tj. § 2 ust. 2 pkt 1 jest określenie podstawy wymiaru opłaty koncesyjnej za wydobywanie kopalin.

Zgodnie z art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze podstawą wymiaru opłaty jest, co do zasady, ilość wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego. Ustawa przewiduje jednak szczególną sytuację, gdy „wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce”. Wówczas podstawę naliczenia opłaty stanowi ilość surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego. Przedmiot wątpliwości stanowi precyzyjne określenie sytuacji, gdy stosuje się tę właśnie podstawę. Według ustalonej wykładni ustawowego sformułowania „kopalina wymaga poddania przeróbce”, obejmuje ono tylko takie sytuacje, gdy przeróbka kopaliny jest obligatoryjnym elementem procesu, decydującym o dopuszczeniu kopaliny na rynek. Analizowane sformułowanie nie dotyczy przypadków, gdy kopalina – na podstawie swobodnej decyzji przedsiębiorcy – jest przez niego przetwarzana przed wprowadzeniem na rynek, na przykład w celu zwiększenia zysku. Taka interpretacja art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze została przedstawiona w naukowych ekspertyzach dołączonych do wniosku. Taką wykładnię prezentują autorzy opracowań dotyczących prawa geologicznego i górniczego (por. A. Lipiński, K. Mikosz, *Instrumenty ochrony środowiska w nowym prawie geologicznym i górniczym*, Katowice 1995, s. 170). Takie też rozumienie ustawowego sformułowania „wymaga poddania przeróbce” zaprezentował Prokurator Generalny w stanowisku z 10 sierpnia 1998 r. Trzeba podkreślić, że wnioskodawca w pełni akceptuje przedstawioną interpretację art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Kwestionuje natomiast merytoryczną zgodność § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z treścią przepisu ustawowego.

W związku ze zmianą poglądu Prokuratora Generalnego co do znaczenia ustawowego sformułowania „kopalina wymaga poddania przeróbce” (pismo z 12 stycznia 1999 r.) oraz z nowym stanowiskiem Rady Ministrów (pismo z 13 stycznia 1999 r.) TK zwraca uwagę, że zakres kognicji Trybunału w niniejszej sprawie jest ograniczony. Wniosek bowiem nie dotyczy zbadania ustawowych przesłanek z art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, lecz zawiera żądanie zbadania zgodności z tym przepisem rozporządzenia wykonawczego. Także ze względu na zakres kompetencji TK określony w ustawie, Trybunał nie jest władny dokonać powszechnie obowiązującej wykładni budzącej wątpliwości fragmentu przepisu i usunąć w ten sposób sprzeczność poglądów, jaka ujawniła się w przedstawionych Trybunałowi stanowiskach Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów.

W ocenie TK słowo „wymagać” użyte w tekście ustawy nie może być rozumiane inaczej, jak tylko jako wyraz powinności płynącej z obowiązujących przepisów lub z konieczności technologicznej. Trybunał podziela stanowisko ekspertów, a także argumentację zawartą w pierwszym piśmie Rady Ministrów z 8 lipca 1998 r., w których podkreślono, iż przedmiotowy zakres ustawy – Prawo geologiczne i górnicze nie obejmuje działalności produkcyjnej. Warto też przypomnieć, że opłata eksploatacyjna jest

wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji. Dalsze przetwarzanie wydobytego surowca nie ma wpływu na uszczerbek środowiska powstający na skutek eksploatacji złoża. Stąd nie powinno mieć wpływu na wysokość opłaty eksploatacyjnej. W przepisie art. 84 ust. 3 nie chodzi zatem o kopaliny, które przedsiębiorca zdecydował się uszlachetnić, lecz o takie, w stosunku do których istnieje niezależna od niego powinność uszlachetnienia przed wprowadzeniem na rynek. Wola przedsiębiorcy, wiążące go kontrakty, czy poziom wyposażenia jego zakładu, nie mają wpływu na obiektywnie istniejące wymaganie poddania przeróbce. Wymaganie to jest związane z rodzajem i właściwościami wydobywanej kopaliny czy surowca mineralnego, a nie z zakresem działalności gospodarczej prowadzonej przez konkretnego przedsiębiorcę. Brak przepisów statuujących obowiązek przeróbki nie przekreśla istotnego sensu rozróżnienia, jakie ustawodawca wprowadził w art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze: zasadą jest wnoszenie opłaty od ilości wydobytej kopaliny, wyjątek odnosi się do tych kopalin, które przed wprowadzeniem do obrotu – obiektywnie oceniając – wymagają poddania przeróbce.

Przyjmując takie rozumienie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, TK odniósł się do zarzutu sprzeczności przepisu § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z ustawą. TK poczynił w tym względzie następujące ustalenia.

Kwestionowany § 2 rozporządzenia określa tryb wymierzania i pobierania opłat. Wprowadza zasadę, iż opłata wymierzana jest przez organ koncesyjny w drodze decyzji podejmowanej kwartalnie (ust. 1). Podstawą decyzji jest informacja składana przez przedsiębiorcę w terminie do dnia 15 miesiąca następującego po upływie kwartału. Informacja powinna zawierać dane wyliczone w przepisie (ust. 2 i 3). Kolejny ustęp (§ 2 ust. 4) określa tryb postępowania w przypadku zaniechania przez przedsiębiorcę złożenia informacji, ewentualnie – w przypadku złożenia informacji nierzetelnej. Zakres regulacji zawarty w § 2 rozporządzenia odpowiada więc merytorycznie zakresowi delegacji ustawowej zawartej w art. 86 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego, która obejmuje stawki, tryb wymierzania i pobierania opłat. Żaden z ustępów ani punktów § 2 rozporządzenia nie wykracza poza delegację, a w sumie stanowią one kompleksową regulację trybu wymierzania opłat eksploatacyjnych. Daje to podstawę do stwierdzenia, że zaskarżone rozporządzenie w pełni odpowiada nie tylko ogólnemu sformułowaniu zawartemu w art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, pod rządami której zostało wydane, ale także czyni zadość znacznie bardziej rygorystycznym wymaganiom sformułowanym w art. 92 Konstytucji RP.

Dalej TK rozważał, czy rozporządzenie odpowiadające wymaganiom art. 92 konstytucji może być uznane za sprzeczne z ustawą z tego powodu, iż posługuje się innymi sformułowaniami niż te, których użyto w treści ustawy. Zarzut wnioskodawcy sprowadza się bowiem w istocie do tego, że określając podstawę wymiaru opłaty eksploatacyjnej ustawodawca użył innych słów, co wypaczyło sens przepisu. Odnosząc się wprost do zarzutu TK analizował więc stosunek ustawowego sformułowania: „kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce” do użytego w rozporządzeniu określenia: „kopalina lub surowiec mineralny, przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego, zostały poddane przeróbce”. Od razu nasuwa się spostrzeżenie, że mamy do czynienia z różnego rodzaju wypowiedziami. Pierwsze zdanie – wyjęte z ustawy – jest zdaniem określającym powinność, drugie zaś – wyjęte z rozporządzenia – jest zdaniem oznajmującym, opisem zaistniałych faktów. Odmienne charakter tych wypowiedzi, zdaniem TK, w żadnym razie nie oznacza sprzeczności rozporządzenia z

ustawą, lecz jest jedynie wyrazem różnej funkcji, jaką porównywane przepisy mają do spełnienia. Przepis ustawy określa w sposób abstrakcyjny podstawę wymiaru opłaty formułując zasadę generalną, która powinna być stosowana przy wydawaniu wszystkich konkretnych decyzji ustalających opłaty. Należy przyjąć, iż – zgodnie z ustaloną wykładnią – chodzi o kopaliny lub surowce, w przypadku których przeróbka stanowi *conditio sine qua non* wprowadzenia ich na rynek. Jednak do wydania decyzji indywidualnej nie wystarczy zastosowanie zasady generalnej. Konieczne jest jeszcze posiadanie informacji dotyczących konkretnego stanu faktycznego, który w momencie wydawania decyzji już się zrealizował. Właśnie o tej informacji traktuje § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia i dlatego używa trybu oznajmującego i dokonanego. Przedsiębiorca, składając informację już po zakończeniu procesu wydobywania i przetwarzania kopalin, nie przekazuje organowi koncesyjnemu danych dotyczących ilości surowca „wymagającego przeróbki”, lecz ilości surowca, który „poddął przeróbce”. Rzecz jasna, taką informację podaje tylko co do tej części kopaliny czy surowca, która – stosownie do zasady generalnej wyrażonej w art. 84 ust. 3 ustawy – przed wprowadzeniem na rynek wymagała przeróbki.

Okoliczność, iż w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nie powtórzono dosłownie sformułowania zawartego w art. 84 ust. 3 ustawy nie świadczy więc o wykroczeniu poza ramy delegacji ustawowej. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, przepis rozporządzenia musi być odczytywany łącznie z przepisem ustawy, dla wykonania którego rozporządzenie zostało wydane. Można powiedzieć, że gdyby w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia przytoczono formułę ustawową, obowiązujące przepisy zawierałyby zbędne powtórzenie, a rozporządzenie należałoby określić jako nie spełniające roli aktu wykonawczego. Dodatkowo, co trzeba podkreślić, użycie w rozporządzeniu trybu dokonanego („zostały poddane przeróbce”) eliminuje istniejącą na tle dawnego prawa wątpliwość, czy warunkiem pobierania opłaty od ilości surowca wymagającego przeróbki jest samo istnienie tego wymogu, czy też faktyczne dokonanie przeróbki. W świetle obowiązującego obecnie prawa, tj. art. 84 ust. 3 ustawy oraz § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, nie może ulegać wątpliwości, że sporna opłata może być pobierana przy spełnieniu dwóch warunków: istnienia powinności przeróbki i faktycznego jej dokonania.

Przedstawionej oceny nie może zmienić fakt, iż niektóre organy koncesyjne w sposób niewłaściwy interpretują obowiązujące przepisy, a ściślej – nie stosują art. 84 ust. 3 ustawy. Wnioskodawca doskonale uświadamia sobie zresztą, iż w niniejszej sprawie problem w istocie nie polega na sprzeczności rozporządzenia z ustawą, lecz na tym, że organy stosujące prawo pomijają normatywną treść art. 84 ust. 3 ustawy. W uzasadnieniu wniosku z listopada 1998 r. wnioskodawca wyraził zdziwienie co do stanowiska NSA: „na jakiej podstawie Naczelny Sąd Administracyjny kwestionuje moc prawną zapisów ustawy – nie wiadomo” (s. 2 uzasadnienia). Podobne sformułowanie znalazło się w opinii prawnej dołączonej do wniosku, gdzie czytamy, że „NSA wyszedł z założenia, że ustawowy zwrot <wymaga poddania przeróbce> jest pozbawiony znaczenia normatywnego” (opinia doc. dr J. Sommera, s. 8). W tej sytuacji Trybunał podkreśla, że stwierdzenie uchybienia polegającego na pominięciu obowiązującej podstawy prawnej rozstrzygnięcia przesądza o istnieniu podstaw do zaskarżenia i uchylenia bądź zmiany wadliwej decyzji administracyjnej. Uchybienia organów stosujących prawo, same przez się, nie świadczą natomiast o wadliwości aktów prawnych, na podstawie których decyzje są wydawane. Ewentualny wniosek o sprzeczności rozporządzenia wykonawczego z ustawą może wpływać jedynie z analizy obowiązujących przepisów, tj. materiału prawnego, nie zaś z praktyki. Taka właśnie analiza uzasadnia tezę, iż kwestionowany przez wnioskodawcę § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nie jest sprzeczny z art. 84 ust. 3 i art. 86 ust. 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Przechodząc do rozważenia zarzutu naruszenia konstytucji, TK podkreśla raz jeszcze, że – według wnioskodawcy – źródłem sprzeczności z konstytucją jest rozbieżność sformułowań ustawy i rozporządzenia. Skoro – w ocenie Trybunału – taka sprzeczność nie występuje, tym samym nie znajduje uzasadnienia zarzut niekonstytucyjności. Dlatego ocena kwestionowanego § 2 ust. 2 pkt 1 aktu wykonawczego z punktu widzenia powołanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy zasadniczej jest ułatwiona.

Jak wyżej wykazano, § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat za działalność prowadzoną na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego, czyni zadość zarówno formalnym (podmiot uprawniony, ranga aktu) jak i merytorycznym (cel, zakres regulacji) wymaganiom określonym w art. 92 konstytucji. Nie zachodzi zatem naruszenie tego przepisu. Tym samym nieuzasadnione jest stanowisko wnioskodawcy, iż doszło do przekroczenia granic działania organu władzy publicznej, jakim jest Rada Ministrów. Nie nastąpiło więc naruszenie art. 7 ustawy zasadniczej.

Nieco więcej uwagi należy poświęcić zarzutowi naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 konstytucji). Wypowiadając się co do sposobu oceny zachowania zasady równości wobec prawa TK wskazał, iż „w odniesieniu do każdej badanej regulacji Trybunał Konstytucyjny winien najpierw ustalić, w oparciu o jaką cechę (kryterium), dokonano zróżnicowania obywateli, a następnie rozważyć, czy zróżnicowanie to było uzasadnione.” (K. 8/97, OTK ZU Nr 5–6/1997, s. 503). Oznacza to przede wszystkim, że zarzut nierówności wobec prawa musi wynikać z analizy treści samej regulacji prawnej. Tymczasem wnioskodawca wywodzi ten zarzut z faktu dokonywania przez organy administracji publicznej zróżnicowanych ocen prawnych w odniesieniu do podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Z kolei źródłem tej rozbieżności jest – zdaniem wnioskodawcy – brak jednoznacznych sformułowań ustawowych. Wyrażony przez Prezesa Rady Ministrów zamiar nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, a w szczególności zmiany przepisów regulujących opłatę eksploatacyjną, został odczytany przez wnioskodawcę jako przyznanie niekonstytucyjności obecnie obowiązującego przepisu. W związku z tym Trybunał przypomina, że przedmiotem wniosku nie była ustawa – Prawo geologiczne i górnicze. Zgodność z konstytucją jej art. 84 ust. 3 podkreślił sam wnioskodawca. Ważniejsze wydaje się jednak podkreślenie, iż – w świetle wyżej cytowanego fragmentu uzasadnienia wyroku TK – istnienie wątpliwości interpretacyjnych na tle sformułowań ustawowych i w konsekwencji występowanie w praktyce rozbieżności rozstrzygnięć w żadnym razie nie może być traktowane jako naruszenie zasady równości wobec prawa, czy też naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. Na zakończenie tego fragmentu rozważań warto jeszcze raz przypomnieć, że treść art. 84 ust. 3 prawa geologicznego i górniczego – także zdaniem wnioskodawcy – ma ustaloną wykładnię. Decyzje administracyjne sprzeczne z tą wykładnią powinny być oceniane jako naruszające prawo.

Kolejną kwestią jest zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 22 konstytucji, tj. zarzut ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Wnioskodawca dopatruje się tego ograniczenia w tym, iż sprzeczny z ustawą przepis rozporządzenia „wymusza na podmiotach gospodarczych takie formy organizacyjne, które pozwolą tym podmiotom uniknąć uiszczenia opłaty od ilości kopaliny przerobionej czy uszlachetnionej”. Odpierając zarzut sprzeczności z konstytucją wypada zauważyć, że swoboda wyboru form prawnych i organizacyjnych przedsiębiorstwa to niezwykle doniosły przejaw wolności gospodarczej, nie zaś wyraz jej ograniczenia. Organizowanie działalności w sposób gwarantujący osiągnięcie jak najwyższych dochodów jest podstawą dobrego zarządzania. Stąd reorganizacja przedsiębiorstwa podyktowana dążeniem do

zwiększenia zysków może być nazwana „wymuszona” tylko przy zastosowaniu cudzoślowu. TK stwierdza więc, że argumenty powołane przez wnioskodawcę dla uzasadnienia tezy o ograniczeniu wolności gospodarczej są chybione, gdyż dowodzą raczej istnienia swobody postępowania w dziedzinie gospodarki. Niezależnie od wykazania bezzasadności zarzutu naruszenia art. 22 konstytucji TK jeszcze raz podkreśla, że prawidłowo stosowane rozporządzenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji przedsiębiorstw wydobywczych w zestawieniu z tą, jaka wynika z przepisu ustawy.

Utrwalone orzecznictwo TK przyjmuje, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia przepisu, przy zastosowaniu którego przepis można ocenić jako zgodny z konstytucją, to nie istnieje bezwzględna konieczność orzekania o jego niezgodności z konstytucją. Technika wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją, bo o taką tu chodzi, powinna korzystać z pierwszeństwa, gdyż nawiązuje do domniemania konstytucyjności ustaw (por. K. 8/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 59, K. 19/96, OTK ZU Nr 1/1997, s. 43). Tę samą technikę należy stosować przy badaniu zgodności rozporządzeń z aktami wyższej rangi. Możliwość ustalenia przez TK, jakie jest prawidłowe rozumienie badanego przepisu, pozostała aktualna także pod rządami konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Pogląd ten został wyrażony w wyroku TK z 5 stycznia 1999 r. Przymiot ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej nadany wszystkim orzeczeniom TK przez art. 190 ust. 1 konstytucji oznacza, że zarówno organy administracji (rządowej i samorządowej), jak i sądy mogą stosować badany przepis tylko w takim rozumieniu, jakie zostało mu nadane w wyroku Trybunału (K. 27/98, s. 12 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie, kontynuując dotychczasową linię orzecznictwa, zastosował technikę wykładni w zgodzie z aktami wyższej rangi. W konsekwencji niniejszy wyrok, w sentencji którego badany przepis § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia uznaje się za zgodny z ustawą i konstytucją tylko pod warunkiem, iż będzie on rozumiany w sposób wskazany w sentencji, powinien przerwać błędną praktykę stosowaną przez niektóre organy koncesyjne i sądy administracyjne. Zarówno organy administracji jak i sądy są bowiem związane sentencją wyroku TK, która głosi, że badany przepis jest zgodny z ustawą i konstytucją tylko o tyle, o ile rozumiany jest w ten sposób, iż w odniesieniu do kopalin lub surowców mineralnych, które przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego zostały poddane przeróbce dotyczy wyłącznie tych kopalin lub surowców, które takiej przeróbki wymagały.

Analizując zarzut sprzeczności przepisu § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, TK doszedł do identycznych wniosków, jak w przypadku oceny przepisu § 1 ust. 1. Powołana norma prawa międzynarodowego nie stanowi właściwego wzorca kontroli, w konsekwencji zaskarżony przepis nie może jej naruszać.

5. Trybunał nie zajmował się analizą ostatniego z zaskarżonych przepisów, tj. § 7¹ ust. 1 rozporządzenia. Przepis ten miał charakter epizodyczny o ściśle określonym czasie obowiązywania, został wprowadzony jako jedno z narzędzi, które miało pomóc w usuwaniu skutków klęski żywiołowej, jaką była powódź w lipcu 1997 r. Przewidywał niższą opłatę eksploatacyjną dla przedsiębiorców, którzy zdecydowali się na dokonanie darowizny wydobytej kopaliny lub surowca mineralnego na rzecz powodziarzy. Przepis utracił moc obowiązującą 31 grudnia 1997 r. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w kwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Kwestionowany przepis § 7 rozporządzenia utracił moc niemal na rok przed jego

zaskarżeniem. Umorzenie postępowania w tym zakresie nie może więc budzić wątpliwości.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.