

WYROK
z dnia 13 lipca 2011 r.
Sygn. akt K 10/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 lipca 2011 r., połączonych wniosków Rady Miejskiej w Polkowicach, Rady Gminy Jerzmanowa, Rady Gminy w Radwanicach oraz Rady Gminy Lubin o zbadanie zgodności:

- 1) art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.) z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 84 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z 2006 r. Nr 133, poz. 934, Nr 170, poz. 1217, Nr 190, poz. 1399 i Nr 249, poz. 1834, z 2007 r. Nr 21, poz. 125 i Nr 82, poz. 556, z 2008 r. Nr 138, poz. 865, Nr 154, poz. 958, Nr 199, poz. 1227 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, z 2010 r. Nr 47, poz. 278 i Nr 76, poz. 489 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 132, poz. 766) **jest zgodny z art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 84 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 84 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lipca 2011 r. w Dz. U. Nr 153, poz. 913.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie pięciu połączonych wniosków, sporządzonych zgodnie z treścią odpowiednich uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rada Miejska w Polkowicach (wniosek z 15 lutego 2008 r.), Rada Gminy Jerzmanowa (wniosek z 18 marca 2008 r.), Rada Miejska w Lubinie (wniosek z 11 kwietnia 2008 r.), Rada Gminy Lubin (wniosek z 29 kwietnia 2008 r.) oraz Rada Gminy w Radwanicach (wniosek z 30 kwietnia 2008 r.) wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.; dalej: ustawa p.g.g.) z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

2) art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy dotyczą ustanowionej w art. 84 ustawy p.g.g. konstrukcji opłaty eksploatacyjnej, którą uiszcza przedsiębiorca wydobywający kopalinę.

1.1. Postanowieniami Trybunału Konstytucyjnego z: 28 sierpnia 2008 r. (sygn. Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65) – dot. wniosku Rady Gminy w Radwanicach, 8 września 2008 r. (sygn. Tw 11/08, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 61) – dot. wniosku Rady Miejskiej w Lubinie, 15 października 2008 r. (sygn. Tw 19/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 67) – dot. Rady Gminy Lubin, 25 listopada 2008 r. (sygn. Tw 12/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 63) – dot. wniosku Rady Gminy Jerzmanowa, 26 listopada 2008 r. (sygn. Tw 9/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 59) – dot. Rady Miejskiej w Polkowicach odmówiono nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał uznał, że „nie spełnia wymagań art. 191 ust. 2 Konstytucji sytuacja, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego występuje z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w jakiegokolwiek sprawie «dotyczącej» tej jednostki lub wspólnoty samorządowej”. Podmioty szczególne, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Mogą to być wyłącznie sprawy rozpatrywane w związku z kompetencjami wnioskodawcy (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany) oraz takie, o bycie których przesądza istota samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rola gminy w procesie ustalenia i wniesienia opłaty eksploatacyjnej jest bierna.

Wnioskodawcy wnieśli zażalenia na postanowienia odmawiające nadania biegu złożonym wnioskowi. Postanowieniami z 8 kwietnia 2009 r. (sygn.: Tw 9/08, Tw 11/08, Tw 12/08, Tw 16/08, Tw 19/08) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenia organów stanowiących wymienionych wyżej jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wnioskodawców, że gmina występuje w obrocie prawnym jako podmiot administrujący, skoncentrowany na wykonywaniu zadań publicznych, które

wymagają środków finansowych, w tym pochodzących z dochodów własnych. Skoro opłata eksploatacyjna jest jednym ze źródeł dochodów własnych, to gmina ma niewątpliwie interes prawny w zbadaniu, czy reguły kształtujące samowymiar tej opłaty (art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.) nie naruszają powołanych wzorców kontroli.

1.2. Ze względu na tożsamość przedmiotu i wzorców kontroli, a także zbieżność treści wniosków, wymienione wnioski zostały połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2009 r.

1.3. W ocenie wnioskodawców, sposób ustalania opłaty eksploatacyjnej, a także towarzyszące mu inne zmiany treści ustawy (wyłączenie z opłaty eksploatacyjnej wydobywania surowca mineralnego z odpadów po robotach górniczych oraz od surowców pozyskiwanych z odpadów po procesach wzbogacania kopalin, likwidacja możliwości podwyższenia lub obniżenia opłaty) wywołały negatywny skutek dla finansów lokalnych. Ogólna kwota opłaty eksploatacyjnej stanowiąca dochody budżetu gminy została znacznie obniżona (wskazują na to wyliczenia dokonane przez gminy położone na terenie działalności KGHM Polska Miedź SA – na podstawie sprawozdań z działalności spółki). Przyjęty mechanizm spowodował zmniejszenie dochodów w zakresie opłaty eksploatacyjnej o około 38%. Dane te, oparte na szacunkowych wyliczeniach, zdaniem wnioskodawców, „w sposób wyraźny wskazywały na niebezpieczeństwo naruszenia szeregu przepisów konstytucyjnych, w szczególności zaś art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, proklamującego zasadę odpowiedniego władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego, łącznie z zasadą uzależniającą zmiany w podziale dochodów publicznych od zmian w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek”. Obniżenie wpływów gmin górniczych z tytułu opłaty eksploatacyjnej nastąpiło bez związku z odjęciem im zadań.

1.4. Według wnioskodawców, stabilności systemu finansów lokalnych zagraża nieprecyzyjna redakcja art. 84 ust. 1 i 2 ustawy p.g.g. i błędna wykładnia użytego pojęcia „wydobyta kopalina”. Z art. 84 ust. 1 ustawy p.g.g. wynika, że przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża uiszcza opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę. Wysokość opłaty eksploatacyjnej stanowi iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g.). Ustawodawca jednak nie doprecyzował tak ogólnie ujętej podstawy wyliczenia należnej opłaty, a w szczególności nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod pojęciem „wydobyta kopalina”. To doprowadziło, zdaniem wnioskodawców, „do ukształtowania się niezgodnej z przepisami Konstytucji praktyki ustalania podstawy wymiaru oraz wyliczania kwoty należnej opłaty eksploatacyjnej”.

Brak dostatecznej precyzji ustawowej regulacji dotyczącej sposobu ustalania opłaty, zawartej w art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w szczególności, gdy chodzi o element zasadniczy dla konstrukcji daniny publicznej, jakim jest ściśle określenie jej podstawy wymiaru, sprawia, iż „można zasadnie twierdzić, że stan ten narusza jeden z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego, jakim jest zasada określoności przepisów prawnych”. Brak precyzji przepisów prawnych obok braku ich poprawności czy jasności jest wadą, która może być zakwalifikowana jako naruszenie art. 2 Konstytucji.

1.5. Zdaniem wnioskodawców, „sposób ustalania opłaty eksploatacyjnej, pozwalający na wykładnię godzącą w nieuzasadniony sposób w prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego” narusza nie tylko art. 2 Konstytucji, lecz także art. 167 Konstytucji. O tym, że naruszenie nie ma tylko charakteru hipotetycznego, świadczyć ma dołączona do wniosków analiza sprawozdań z działalności KGHM Miedź Polska SA w

Lubinie. Wynika z niej, że mimo wzrostu produkcji miedzi, opłata eksploatacyjna nie rośnie proporcjonalnie do wzrostu wydobywania kopaliny, ale z każdym rokiem zmniejsza się realnie wskutek zmniejszania jej podstawy wymiaru (a to wiąże się z przyjętym przez praktykę sposobem ustalania ilości wydobytej kopaliny). Niejasność i brak precyzji zaskarżonej regulacji stwarza więc niebezpieczeństwo naruszenia zasady odpowiedniego udziału gminy w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji).

1.6. Wnioskodawcy podnieśli, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest również sprzeczny z konstytucyjną zasadą legalizmu, stanowiącą o obowiązku działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Sprzeczność ta spowodowana jest brakiem dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego.

W treść przepisów dotyczących procesu ustawodawczego zostały wkomponowane instytucje służące zabezpieczeniu praw podmiotowych i majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisami tymi były w szczególności obowiązujące ówczesnie: art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.; dalej: ustawa z 1998 r. o finansach publicznych), a także art. 33 ust. 4-7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu). Zasadnicze zmiany, które dotyczyły nowej konstrukcji opłaty eksploatacyjnej, skutkujące oczywistą zmianą poziomu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, wymagały niewątpliwie zarówno przedstawienia skutków finansowych proponowanej nowelizacji dla budżetów tych jednostek, jak i zaopiniowania przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jak podnieśli wnioskodawcy, w tym zakresie projekt nie był przedmiotem opinii wskazanego podmiotu, jego uzasadnienie zaś nie wskazywało skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

1.7. Ostatni zarzut dotyczy art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., który upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych kopalń.

Wnioskodawcy podnieśli, że przewidziana w art. 84 ustawy p.g.g. opłata eksploatacyjna ma w istocie charakter świadczenia podatkowego w rozumieniu art. 217 Konstytucji (jest formą podatku przemysłowo-ekologicznego). Klasyfikacja określonego świadczenia jako podatku powinna być oparta nie na kryterium formalnym (nazwa świadczenia nadawana przez ustawodawcę), ale na kryterium materialnym (treść świadczenia). Zakwalifikowanie opłaty eksploatacyjnej jako podatku oznacza, że w pełnym zakresie znajduje do niej zastosowanie art. 217 Konstytucji, wyrażający zasadę wyłączności ustawy w zakresie kształtowania elementów konstrukcyjnych świadczenia podatkowego.

W ocenie wnioskodawców, niezgodność art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 217 Konstytucji wyraża się w tym, że kwestionowany przepis przewiduje uregulowanie w rozporządzeniu spraw, co do których ustrojodawca zastrzegł wyłączność ustawową. W nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy podnieśli, że – w zakresie prawa daniowego – do regulacji w rozporządzeniu mogą być przekazane wyłącznie elementy niemające istotnego znaczenia dla konstrukcji daniny publicznej. Zasadnicze elementy konstrukcyjne opłaty eksploatacyjnej, do których wnioskodawcy zaliczają podstawę wymiaru oraz stawkę, muszą zatem zostać uregulowane w przepisach ustawy.

Względ na wskazane wyżej rygory dotyczące uregulowania w drodze ustawy podstawowych elementów daniny publicznej może rodzić wątpliwość co do zgodności art.

84 ust. 4 ustawy p.g.g., zarówno z art. 92 Konstytucji, jak i z art. 217 w związku z art. 167 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 września 2009 r. w imieniu Sejmu przedłożył wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 110, poz. 1190; dalej ustawa zmieniająca z 2001 r.), jest zgodny z art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

2) art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

3) art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. 1 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniosł – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Na wstępie zajętego stanowiska Marszałek Sejmu dokonał analizy formalnoprawnej wniosków, mając na uwadze, że wnioskodawcami są jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Sejmu, wnioskodawcy, biorąc pod uwagę przedmiot zaskarżenia i przywołane wzorce kontroli, są w świetle art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 Konstytucji podmiotami legitymowanymi do wystąpienia z wnioskami w sprawie stanowiącej przedmiot zaskarżenia.

Marszałek Sejmu odniósł się także w tej części stanowiska do zakresu postępowania i wskazał, że z uzasadnienia wniosków wynika, iż w odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji przedmiot kontroli stanowi wyłącznie art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. i zawarte w nim sformułowanie „wydobywanie kopaliny”. Z kolei, w wypadku zarzutu niezgodności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 217 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji wnioskodawcy przedstawili argumentację dotyczącą naruszenia art. 217 Konstytucji, nie wskazali natomiast, w czym wyraża się naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W związku z tym Marszałek Sejmu uznał, że przedmiot postępowania w niniejszej sprawie obejmuje kwestię zgodności:

1) art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

2) art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. z art. 2 Konstytucji;

3) art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji.

W pozostałym zakresie, tj. zgodności art. 84 ust. 1, 3-7 ustawy p.g.g. z art. 2 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu niezgodności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 217 Konstytucji. Istotę problemu stanowi dopuszczalność przekazania do uregulowania w rozporządzeniu wysokości stawek opłaty eksploatacyjnej. Dokonując analizy tej kwestii, Marszałek Sejmu rozważył przede wszystkim, czy opłata eksploatacyjna stanowi daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny, doszedł do wniosku, że konstrukcja opłaty eksploatacyjnej pozwala uznać, iż stanowi ona daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. W konsekwencji konieczne jest spełnienie przez przepisy ustanawiające opłatę eksploatacyjną wymogów wyłączności ustawowej, określonych w art. 217 Konstytucji. Oznacza to w szczególności, że wszystkie elementy konstrukcji, które

przesadzają o ciężarze materialnym daniny, stanowią materię zastrzeżoną wyłącznie dla ustawy.

Marszałek Sejmu stwierdził, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nakazuje uznać, iż w drodze rozporządzenia dopuszczalne jest określenie wysokości stawki opłaty eksploatacyjnej, o ile przepisy ustawy zawierają dostateczne kryteria pozwalające na wyznaczenie tej stawki. Warunku tego nie spełnia określenie w przepisach ustawy minimalnej oraz maksymalnej stawki opłaty eksploatacyjnej (art. 84 ust. 4 i 5 ustawy). W zakresie, w jakim rozporządzenie określa samodzielnie stawkę opłaty eksploatacyjnej, regulacja zawarta w rozporządzeniu nie dopełnia regulacji ustawowej, ale w swej treści zastępuje ustawę. Chodzi przy tym o materię, w stosunku do której istnieje bezwzględna wyłączność regulacji ustawowej. Przekazanie określenia stawki opłaty eksploatacyjnej do regulacji w rozporządzeniu w sposób oczywisty uniemożliwia realizację wymogu sformułowanego przez Trybunał, zgodnie z którym unormowanie ustawowe powinno spełniać „cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności” (wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44).

Marszałek Sejmu uznał, że art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., przez przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączność ustawową, jest niezgodny z art. 217 Konstytucji.

2.3. W dalszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, opierającym się na twierdzeniu, że zmiany dotyczące sposobu ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej, wprowadzone w drodze ustawy zmieniającej z 2001 r., spowodowały zmniejszenie dochodu budżetu gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej o ok. 38%.

Marszałek Sejmu podkreślił, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest wykazanie, że – w wyniku wejścia w życie danej regulacji – jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też w całości przypadających na nie zadań bez dochodów, których zostały pozbawione. Wnioskodawcy nie wskazali jednak jakichkolwiek zadań, których gmina nie jest w stanie realizować bądź które może realizować w mniej zadowalający sposób w porównaniu z dotychczasowym stanem wskutek zmniejszenia wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej.

Marszałek Sejmu wskazał także inne okoliczności przemawiające za nietrafnością zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców. Podniósł, że w przeciwieństwie do dochodów określanych mianem subwencji, dochód z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie ma charakteru celowego, a więc z jego uzyskaniem nie wiąże się obowiązek konkretnych świadczeń ze strony gminy (np. obowiązek rekultywacji terenów, na których prowadzone jest wydobywanie kopalin, czy też obowiązek naprawy szkód górniczych). Poza tym, w przeciwieństwie do dochodów określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie są dochodami o charakterze powszechnym – przysługują one wyłącznie tym gminom, na obszarze których prowadzona jest działalność polegająca na wydobywaniu kopalin. Oznacza to, że tylko część gmin osiąga dochód z tytułu opłat eksploatacyjnych, gdy tymczasem zakres realizowanych przez nie zadań publicznych pozostaje co do zasady tożsamy.

Przytoczona powyżej argumentacja skłoniła Marszałka Sejmu do uznania, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Marszałek Sejmu nie podzielił także zarzutu wnioskodawców dotyczącego naruszenia przez art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. wymogu dostatecznej określoności (art. 2 Konstytucji).

Zarzut niedostatecznej określoności wnioskodawcy powiązali z wykładnią pojęcia „wydobyta kopalina” (art. 84 ust. 2 ustawy), przyjmowaną przez organy koncesyjne.

Zdaniem Marszałka Sejmu, interpretacja przyjmowana przez wnioskodawców wydaje się nie znajdować uzasadnienia w świetle przepisów ustawy p.g.g. Dlatego za nietrafne należy uznać twierdzenie wnioskodawców, że przyjęta praktyka ustalania opłaty eksploatacyjnej przyjmuje dwa różne pojęcia kopaliny. Wnioskodawcy wskazali, że pod tym pojęciem przyjęto rozumieć zarówno kopalinę pochodzącą z rudy bilansowej, która podlega opłacie eksploatacyjnej, jak i kopalinę pochodzącą z rudy niebilansowej, od której opłata ta nie jest naliczana. Natomiast organy koncesyjne przyjmują jednolite rozumienie pojęcia kopaliny, uznając, że w wypadku rud metali wydobyta kopalina nie może być utożsamiana z urobkiem, w związku z czym opłata eksploatacyjna nie jest naliczana od całości urobku, a tylko od tej jej części, której wykorzystanie może przynieść korzyść gospodarczą.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawców, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że ustawodawca wprowadził mechanizm pozwalający weryfikować prawidłowość wykazanej przez przedsiębiorcę ilości kopaliny, od której winna zostać naliczona opłata eksploatacyjna (art. 84 ust. 10 i 10a ustawy p.g.g.). Z treści wniosku nie wynika zaś, aby wnioskodawcy podjęli działania zmierzające do zweryfikowania na drodze sądowej niewłaściwej, ich zdaniem, interpretacji pojęcia „wydobyta kopalina”, przyjmowanej przez organy koncesyjne.

Wskazane okoliczności powodują, że w wypadku wydobywania rud metali użyte w art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. pojęcie „wydobyta kopalina”, w ocenie Marszałka Sejmu, nie może być uznane za tożsame z pojęciem urobku. Zarzut wnioskodawców, że przyjęta na gruncie art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. wykładnia spowodowana jest brakiem dostatecznej określoności przepisu, nie jest zatem zasadny. W związku z tym należy uznać, że art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.5. Marszałek Sejmu szeroko odniósł się także do zarzutu niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 Konstytucji (niedochowanie trybu obowiązującego w wypadku stanowienia przepisów, których przyjęcie skutkuje zmianą poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego).

W opinii Marszałka Sejmu, wbrew zarzutom wnioskodawców, w uzasadnieniu projektu ustawy zostały określone skutki finansowe wynikające dla gmin z ustawy zmieniającej z 2001 r. (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1407, III kadencja Sejmu). Podobnie w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin ze złóż wskazano, że „sumaryczne wpływy do NFOŚiGW i gmin powinny pozostać na porównywalnym do aktualnego poziomie”. Zarzut braku określenia skutków finansowych uchwalenia ustawy dla finansów samorządu terytorialnego nie jest zatem zasadny. W konsekwencji, art. 84 ust. 1-7 ustawy, w zakresie wskazania w uzasadnieniu skutków finansowych wynikających z wejścia w życie nowych przepisów, jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie podzielił także poglądu wnioskodawców o naruszeniu trybu uchwalania ustawy z uwagi na brak stosownej opinii. Przede wszystkim, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zwrócił uwagę, że nie każde naruszenie procedury ustawodawczej podlega automatycznie zakwalifikowaniu jako równoczesne naruszenie art. 7 Konstytucji. Marszałek Sejmu podkreślił, że kompetencja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do wyrażania stanowiska w procedurze

prawodawczej nie ma charakteru kompetencji konstytucyjnej. Co więcej, sama Komisja Wspólna nie była – w okresie prac nad przedmiotową nowelizacją – podmiotem, którego byt miał podstawy ustawowe (taki charakter uzyskała ona dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej; Dz. U. Nr 90, poz. 759). To zaś nie pozwala kwalifikować podniesionych uchybień jako „jakościowo cięższego uchybienia w procedurze legislacyjnej”, które skutkowałyby niezgodnością z art. 7 Konstytucji. Poza tym Marszałek Sejmu, zważywszy na materię podlegającą regulacji i wynikającą stąd swobodę ustawodawcy oraz funkcję, jaką ma pełnić ustanowienie procedur konsultacyjnych, a także na przebieg prac parlamentarnych, uznał, że brak realizacji obowiązku konsultacyjnego, wynikającego z art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, nie prowadził do sytuacji, w której w toku procesu ustawodawczego parlamentarzystom nie było znane stanowisko wyrażane przez zainteresowane podmioty.

Dodatkowo Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że przyczyn braku realizacji przez Radę Ministrów obowiązków określonych w art. 31 ust. 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych należy upatrywać w tym, iż w zamyśle rządu (jako podmiotu występującego z przedmiotową inicjatywą ustawodawczą) opłaty eksploatacyjne miały pozostać na dotychczasowym poziomie (zob. uzasadnienie projektu ustawy – druk sejmowy nr 1407, III kadencja Sejmu), w związku z czym nie istniał obowiązek realizacji wskazanych w tym przepisie procedur konsultacyjnych.

W świetle powyższego, Marszałek Sejmu uznał, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w zakresie dotyczącym niedopełnienia obowiązków ustanowionych w art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, należy uznać za zgodny z art. 7 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie zostały także spełnione przesłanki, które pozwalałyby uznać, że doszło do naruszenia przepisów regulaminu Sejmu, dotyczących procedury ustawodawczej, w stopniu prowadzącym do naruszenia norm konstytucyjnych. Uprawnienie reprezentacji samorządów do wyrażenia opinii o projektach ustaw dotyczących działalności samorządów nie ma rangi uprawnienia statuowanego na poziomie przepisów Konstytucji. Uznanie niezgodności z Konstytucją przepisów wskutek naruszenia norm proceduralnych zawartych w regulaminie parlamentarnym, a niemających bezpośredniego odzwierciedlenia w przepisach Konstytucji, wymaga stwierdzenia, że uchybienia te prowadzą do naruszenia innych przepisów Konstytucji. Taka sytuacja nie miała miejsca w wypadku prac ustawodawczych nad ustawą zmieniającą z 2001 r.

W świetle powyższego, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w zakresie dotyczącym niedopełnienia obowiązków ustanowionych w art. 33 ust. 4-7 Regulaminu Sejmu, jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

2.6. Marszałek Sejmu zgodził się natomiast z wnioskodawcami, że upoważnienie zawarte w art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. nie spełnia w pełnym zakresie wymogu szczególowości treściowej (brak dyrektywy co do sposobu określenia stawek opłaty eksploatacyjnej). Stosownych wytycznych nie można zrekonstruować na podstawie innych przepisów powołanej ustawy. Brak postanowień w zakresie kryteriów wysokości stawek opłaty eksploatacyjnej czyni upoważnienie zawarte w art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. wadliwym. Pewne wytyczne co do treści tego rozporządzenia, choć również niewystarczające, zostały zawarte w pierwotnym projekcie rządowej ustawy zmieniającej z 2001 r. (ustalenie stawek eksploatacyjnych nastąpi na podstawie oceny znaczenia gospodarczego kopaliny), jednak nie znalazły się one w uchwalonej ustawie.

W tym stanie upoważnienie zawarte w art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., w związku z niespełnieniem wymogów dotyczących szczegółowości treściowej upoważnienia do wydania rozporządzenia, jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.7. Jednocześnie Marszałek Sejmu podniósł, że w wypadku stwierdzenia niezgodności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 92 ust. 1 lub art. 217 Konstytucji wskazane byłoby odroczenie wejścia w życie wyroku. Odroczenie wejścia w życie wyroku w tym zakresie ma umożliwić wprowadzenie przez prawodawcę stosownych zmian w zakresie przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, jak również wydanie na podstawie tego przepisu nowego rozporządzenia określającego stawki opłaty eksploatacyjnej, o ile prawodawca zdecydowałby się na zachowanie regulacji przewidującej doprecyzowanie stawek opłaty w drodze rozporządzenia.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 18 stycznia 2011 r. zajął następujące stanowisko:

1) art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

2) art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinna kierować się Rada Ministrów przy ustalaniu stawek opłat eksploatacyjnych, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,

3) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z powodu niedopuszczalności orzekania.

3.1. Prokurator Generalny, przechodząc do oceny merytorycznej wniosków, odnotował, że motywem przewodnim zarzutów jest aspekt ekonomiczny, wynikający ze statusu prawnego wpływów z opłat eksploatacyjnych i ich znaczenia, jako ważnego źródła dochodów własnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, będących beneficjentami środków pochodzących z tych opłat.

Ocenę poszczególnych zarzutów sformułowanych we wnioskach poprzedziła szczegółowa analiza charakteru prawnego opłaty eksploatacyjnej, zasad jej ustalania oraz interpretacji pojęcia „wydobyta kopalina” przyjętej przez organy orzecznice (administracyjne i sądowe).

Rozważania te doprowadziły Prokuratora Generalnego do poniższych wniosków.

3.2. Wytoczone przez wnioskodawców argumenty nie pozwalają na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego art. 84 ust. 1 i 2 ustawy p.g.g. w aspekcie zasady określoności przepisów prawa. Ocena tej regulacji pod względem jej zgodności z zasadami poprawnej legislacji wskazuje, że podnoszone przez wnioskodawców zarzuty są nieuprawnione. Wbrew sformułowanym zarzutom zakwestionowany przepis nie budzi wątpliwości przy jego stosowaniu. Przyjęta przez organy orzecznice wykładnia, aczkolwiek, zdaniem wnioskodawców, naruszająca ich interesy, jest poprawna.

Stwierdzenie niezgodności ocenianej normy z Konstytucją, ze względu na brak określoności czy precyzji, możliwe jest wówczas, gdy ustawodawca przekroczył w sposób drastyczny zakres przysługującej mu swobody legislacyjnej, a naruszenie zasad i wartości konstytucyjnych jest ewidentne. Za niekonstytucyjny można uznać jedynie taki przepis, którego treść powoduje w orzecznictwie istotną rozbieżność w jego interpretacji, a to z kolei wywołuje bezpośrednią transmisję na sferę konstytucyjnych wolności i praw, bądź gdy przyjmowana jednolicie interpretacja budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Tymczasem wnioskodawcy nie dostarczyli dowodów wskazujących na rozbieżności w stosowaniu tego przepisu, zwłaszcza na rozbieżności w orzecznictwie

sądów administracyjnych w sprawach na tle art. 84 ustawy p.g.g. Wnioskodawcy nie wykazali przy tym związku pomiędzy ewentualną nieprecyzyjnością kwestionowanej regulacji a jej wpływem na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wbrew zarzutom wnioskodawców, w treści normatywnej tego przepisu nie występuje brak precyzji mający wpływ na określenie przedmiotu zobowiązania. Dlatego też należy stwierdzić, że art. 84 ust. 1 i 2 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3.3. Prokurator Generalny uznał, że art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. w zakresie, w jakim – przekazując do określenia w rozporządzeniu stawki opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopalin – nie ustala kryteriów, jakimi powinna kierować się Rada Ministrów przy ustalaniu ich wysokości, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że opłata eksploatacyjna jest *sui generis* daniną publiczną stanowiącą przychód po części budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po części wyodrębnionego funduszu państwowego, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zobowiązaniach podatkowych i w stosunku do której obowiązują wymagania ustalone w przepisach Konstytucji, dotyczące danin publicznych.

Uznanie opłaty eksploatacyjnej, przewidzianej w kwestionowanej regulacji, za daninę publiczną o charakterze *quasi*-podatkowym oznacza, że ustanowienie obowiązku jej świadczenia może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Zasada wyłączności ustawowej w określaniu obowiązków podmiotów prawnych, wpływająca m.in. z art. 92 Konstytucji, ulega – w świetle art. 217 Konstytucji – zastrzeżeniu w wypadku danin publicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uprawnia do stwierdzenia, że – w odniesieniu do danin o charakterze opłat publicznoprawnych – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia podlegać może nieco szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. Jednak określenie wysokości stawki opłaty eksploatacyjnej w drodze aktu wykonawczego dopuszczalne może być pod warunkiem ustalenia w ustawie dostatecznych kryteriów pozwalających na jej wyznaczenie. Tymczasem zakwestionowany przez wnioskodawców art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2001 r., nie ustala żadnych kryteriów, na podstawie których ma zostać określona w rozporządzeniu stawka opłaty eksploatacyjnej. Warunku tego nie spełnia określenie w ustawie minimalnej oraz maksymalnej stawki opłaty eksploatacyjnej (art. 84 ust. 4 i 5 ustawy p.g.g. i załącznik do tej ustawy).

3.4. Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji przez to, że w wyniku zmian dotyczących sposobu ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej doszło do zmniejszenia dochodu budżetów gmin. Stwierdził, że zmniejszenie wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji w aspekcie art. 167 ust. 1 Konstytucji w sytuacji, gdy dochody z innych źródeł umożliwiają realizację zadań publicznych nałożonych na tę jednostkę.

W celu wykazania niekonstytucyjności regulacji prawnej, ograniczającej *de facto* dochody jednostek samorządu terytorialnego, niezbędne byłoby przedstawienie konkretnych dowodów wskazujących na to, że w wyniku wejścia jej w życie dana jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie realizować niektórych bądź wszystkich przypadających jej zadań (bez tej części dochodu, którego została pozbawiona). Wnioskodawcy nie przedstawili też żadnych argumentów, które pozwoliłyby na ustalenie, że sposób obliczania opłaty eksploatacyjnej powoduje tak znaczne ograniczanie wpływów z tego tytułu, iż prowadzi do powstania oczywistej dysproporcji

między zakresem przypadających im zadań publicznych a poziomem uzyskiwanych dochodów. To, że dochody jednostek samorządu terytorialnego zostały obniżone w stopniu, który ogranicza optymalną realizację wszystkich zadań publicznych, nie przesądza o naruszeniu art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Wnioskodawcy nie przytaczają argumentów, które przemawiałyby za przyjęciem takiej interpretacji art. 167 ust. 4 Konstytucji, iż raz ustanowiony dochód gminy z danego źródła nie może nigdy zostać zmniejszony. Zakaz taki mógłby bowiem prowadzić do istotnego ograniczenia swobody regulacyjnej ustawodawcy, podczas gdy w świetle Konstytucji ustawodawca związany jest wyłącznie obowiązkami sformułowanymi w art. 167 Konstytucji.

Na podstawie powyższych argumentów, Prokurator Generalny uznał, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

3.5. Prokurator Generalny za nietrafny uznał także zarzut niedochowania trybu prawodawczego i naruszenia w konsekwencji art. 7 Konstytucji. Na poparcie swego stanowiska przytoczył argumenty analogiczne do tych, które w tej kwestii zajął w swoim stanowisku Marszałek Sejmu. W świetle tych argumentów zarzuty wnioskodawców – w zakresie, w jakim dotyczą uchybienia wzorcom kontroli konstytucyjnej, zawartym w art. 167 ust. 1 i 4 ustawy zasadniczej, w wyniku niedopełnienia obowiązków konsultacyjnych projektu nowego uregulowania art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., mającego doprowadzić do zmniejszenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego – należy uznać za nietrafne, a przepis ten za zgodny z art. 7 Konstytucji.

4. W odpowiedzi na wystąpienie Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z 18 listopada 2009 r. przedstawił „Informację na temat kierunków orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie stosowania art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze”.

Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformowało, że po nowelizacji art. 84 ustawy p.g.g. ustawą zmieniającą z 2001 r. (Dz. U. Nr 110, poz. 1190), która weszła w życie 1 stycznia 2002 r., aktualnie obowiązujący art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. był analizowany w sprawach ze skarg na decyzje, których przedmiotem było wymierzenie opłaty eksploatacyjnej za wydobycie kopaliny, rozpatrywanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz przez Naczelną Sąd Administracyjny (zob. pkt 7.3.3. w części III niniejszego uzasadnienia).

II

1. Na rozprawę 13 lipca 2011 r. stawili się pełnomocnicy wnioskodawców: Rady Miejskiej w Polkowicach, Rady Gminy Lubin, Rady Gminy Jerzmanowa oraz Rady Gminy w Radwanicach.

W związku z niestawiennictwem na rozprawie prawidłowo powiadomionego pełnomocnika Rady Miejskiej w Lubinie Trybunał Konstytucyjny – po przerwie w rozprawie i naradzie – postanowił, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania wniosku Rady Miejskiej w Lubinie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: «Obecność na rozprawie wnioskodawcy jest obowiązkowa. W razie niestawienia się wnioskodawcy lub jego przedstawiciela, Trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę». W niniejszej sprawie na rozprawę nie stawił się przedstawiciel Rady Miejskiej w Lubinie. Trybunał Konstytucyjny postanowił, w zakresie wniosku Rady Miejskiej w Lubinie, umorzyć postępowanie. Odroczenie rozprawy

Trybunał uznał za niecelowe ze względu na tożsamość wniosków rozpoznawanych w połączonych sprawach i stawiennictwo przedstawicieli pozostałych wnioskodawców”.

2. W kolejnej fazie rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie, z tym, że pełnomocnik Rady Miejskiej w Polkowicach, Rady Gminy Lubin oraz Rady Gminy w Radwanicach wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. jedynie z art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji (z pominięciem jako wzorca art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Ponadto podkreślił, że zarzut niekonstytucyjności wiąże się z przyjętym przez organ koncesyjny i sądy administracyjne określonym rozumieniem pojęcia „wydobyta kopalina”. Pełnomocnik Rady Gminy Jerzmanowa zwróciła uwagę, że z uwagi na konstrukcję budżetu jednostek samorządu terytorialnego niemożliwe jest wykazanie, iż zmniejszenie wpływów z opłaty eksploatacyjnej powoduje niemożność wykonania przez gminę konkretnych zadań.

Uczestnicy postępowania wypowiedzieli się także w kwestii legitymacji do złożenia wniosków o zbadanie zgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. Wnioskodawcy wyrazili przekonanie, że przedmiot postępowania mieści się w zakresie działania gminy. Natomiast Prokurator Generalny skłonił się do przyjęcia poglądu o umorzeniu postępowania „z uwagi na brak kompetencji gminy do wystąpienia w tej konkretnej sprawie z wnioskiem do Trybunału”.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawców.

1.1. Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.; dalej: ustawa p.g.g.). Zakwestionowane przepisy dotyczą ustanowionej w art. 84 ustawy p.g.g. konstrukcji opłaty eksploatacyjnej, którą uiszcza przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie połączonych wniosków, sporządzonych zgodnie z treścią odpowiednich uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (w tym wypadku: miast i gmin). W związku z tym konieczne jest stwierdzenie, czy wnioski te spełniają kryterium wskazane w art. 191 ust. 2 Konstytucji, to znaczy, czy zakwestionowane przepisy „dotyczą spraw objętych ich zakresem działania”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, dopuszczalne jest na każdym etapie postępowania. Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, a taki skutek wywiera stwierdzenie braku legitymacji procesowej podmiotu wszczynającego postępowanie (zob. np. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21).

1.2. Wnioskodawcy: Rada Miejska w Polkowicach, Rada Gminy Jerzmanowa, Rada Gminy Lubin oraz Rada Gminy w Radwanicach wskazali, że kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych ich zakresem działania, gdyż zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy p.g.g., opłata eksploatacyjna stanowi w 60% dochód gminy, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesją. Wpływy z opłaty eksploatacyjnej są więc dochodem budżetu gminy i jako takie planowane są w tych budżetach z jednoczesnym ich przeznaczeniem na finansowanie określonych zadań gminy. Okoliczność ta uzasadnia, w ocenie

wnioskodawców, wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Jak wskazano w punkcie 1.1. (w części I niniejszego uzasadnienia), kwestia legitymacji podmiotów inicjujących niniejsze postępowanie była przedmiotem analizy w ramach wstępnej kontroli wniosków. Pierwotnie Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do swoich wcześniejszych rozstrzygnięć, odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał Konstytucyjny nawiązał w szczególności do postanowienia TK z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113), którym umorzono postępowanie z wniosku Rady Miejskiej w Prószkowie, dotyczące art. 128 ust. 4 pkt 2 ustawy p.g.g. (przepis regulował zakres zastosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych w sprawach kar orzeczonych w razie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków). Rada Miejska w Prószkowie, zwracając się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wskazała, że zaskarżona regulacja „dotyczy spraw objętych zakresem działania gminy” ponieważ – w świetle art. 86 ustawy p.g.g. – opłaty (a zgodnie z art. 128 ust. 4 pkt 1 ustawy p.g.g. – także kary) stanowią w 60% dochód gminy. Była to zatem argumentacja analogiczna do tej, którą w kwestii legitymacji posłużyły się wnioskujące w niniejszej sprawie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny, badając w ramach kontroli wstępnej legitymację poszczególnych wnioskodawców do wniesienia wniosków o zbadanie konstytucyjności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., zajął stanowisko zbieżne ze stanowiskiem przyjętym w powołanym wyżej postanowieniu z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06. Trybunał uznał, że rola gminy w procesie ustalenia i wniesienia opłaty eksploatacyjnej (określona *nota bene* nie przez zaskarżony art. 84 ust. 1-7, ale przez niekwestionowane we wniosku art. 84 ust. 8 i art. 86 ust. 1 ustawy p.g.g.) jest bierna. Osiągając *ex lege* korzyść majątkową z opłat eksploatacyjnych, gminy nie stają się stroną w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, które dotyczą ustalenia wysokości opłaty eksploatacyjnej, a ich organy stanowiące nie uzyskują żadnych szczególnych obowiązków czy praw. Skoro art. 86 ust. 1 ustawy p.g.g. czyni gminę wyłącznie beneficjentem obowiązku nałożonego na przedsiębiorcę, to w konsekwencji – co oczywiste – nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego żadnej kompetencji. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 86 ust. 1 ustawy p.g.g. nie stanowi wystarczającej podstawy materialnej do uznania, że zakwestionowany art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawców.

1.4. W zażaleniach na postanowienia odmawiające nadania wnioskowi dalszego biegu wnioskodawcy wzmocnili uzasadnienie swojej legitymacji wnioskowej. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił podniesioną argumentację. Podzielił pogląd, że gmina występuje w obrocie prawnym jako podmiot administrujący, skoncentrowany na wykonywaniu zadań publicznych, które wymagają środków finansowych, w tym pochodzących z dochodów własnych. Skoro opłata eksploatacyjna jest jednym ze źródeł dochodów własnych, to gmina ma niewątpliwie interes prawny w zbadaniu, czy reguły kształtujące samowymiar tej opłaty (art. 84 ust. 1-7 p.g.g.) nie naruszają powołanych wzorców kontroli. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że wnioskodawcy są podmiotami uprawnionymi do kwestionowania konstytucyjności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. (zob. postanowienia TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn.: Tw 9/08, Tw 11/08, Tw 12/08, Tw 16/08, Tw 19/08, OTK ZU nr 2/B/2009, kolejno poz.: 60, 62, 64, 66, 68).

1.5. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzielił powyższą ocenę legitymacji wnioskodawców do wniesienia wniosków o zbadanie konstytucyjności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., jednak przyjął, że dopuszczalność rozpoznania wniosku wynika przede wszystkim ze sposobu powiązania kompetencji i zadań gminy, jaki występuje na gruncie zaskarżonego przepisu. Sprawy objęte zakresem działania gminy, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, są wyznaczone przede wszystkim przez kompetencje gminy do podejmowania określonych działań, ale również przez zadania, które mają być przez gminę realizowane. W niniejszej sprawie kompetencja gminy ma charakter bierny, na co trafnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Pomimo takiego charakteru kompetencji wykazuje ona ścisły związek ze sposobem i zakresem realizacji konkretnych zadań gminy. Zadania te realizowane są wyłącznie w gminach, w których prowadzi się wydobywanie kopalin. Dotyczy to przede wszystkim zadań związanych z ochroną środowiska oraz zadań związanych z naprawianiem szkód górniczych. Wprawdzie dochody z opłat eksploatacyjnych nie mają charakteru celowego, jednak na podstawie całokształtu przepisów określających sposób działania gminy można ustalić ich przeznaczenie oraz określić zależność, jaka występuje między wysokością opłaty eksploatacyjnej a możliwością realizowania nałożonych na gminę zadań. Ma to istotne znaczenie dla ustalania charakteru opłaty eksploatacyjnej. Brak obiektywnych kryteriów ustalania wartości złóż oraz różnorodność kopalin powoduje, że nie jest możliwe ustalenie rzeczywistych kosztów wydobywania kopalin i dokładnego określenia, w jaki sposób koszty te wpływają na sytuację finansową gmin. Z tego względu wysokość opłat ma charakter ryczałtowy. Pomimo takiego sposobu określenia wysokości opłat eksploatacyjnych należy przyjąć, że opłata ta stanowi ekwiwalent za korzystanie ze złoża znajdującego się na terenie gminy, a podstawą tego ekwiwalentu jest konieczność realizacji zadań gminy związanych z eksploatacją kopalin.

Z charakteru opłaty eksploatacyjnej wynika, że jej wysokość powinna być kształtowana w sposób gwarantujący realizację tych zadań gminy, które są związane z eksploatacją złóż. Ustawodawca powinien w tym zakresie kierować się dyrektywą wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji. To z kolei uzasadnia przyjęcie poglądu, że ustawowa regulacja kształtująca wysokość opłaty eksploatacyjnej dotyczy spraw objętych zakresem działania gminy, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Ocena dopuszczalności podjęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, na podstawie wniosków organów stanowiących gminy, wymaga niewątpliwie uwzględnienia wielopłaszczyznowości i wielopostaciowości kompetencji i zakresu działania gminy. Jest to tym bardziej uzasadnione wobec stanowiska Trybunału Konstytucyjnego o braku legitymacji gmin do występowania ze skargą konstytucyjną (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60, wydane w pełnym składzie). To stanowisko – przy jednocześnie wąskim rozumieniu zdolności wnioskowej wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji, określanej na podstawie norm kształtujących kompetencje organów stanowiących samorządu terytorialnego, rozumianej restryktywnie – może prowadzić do sytuacji, gdy pewien zakres spraw, którymi gminy się zajmują lub które gmin dotyczą, pozostanie w ogóle poza kontrolą konstytucyjności, co oznaczałoby wniosek przeczący konstrukcyjnemu założeniu art. 191 Konstytucji. Konsekwencją wąskiej wykładni „spraw objętych (...) zakresem działania” jako kryterium decydującego o zdolności wnioskowej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest ryzyko pozostawienia poza zakresem kontroli konstytucyjnej tych przepisów, które chociaż same w sobie nie wyznaczają kompetencji tych organów, to jednak dotyczą spraw objętych zakresem ich działania przez to, że ich obowiązywanie godzi w interes gminy, czy to majątkowy, czy to o innym charakterze (zob. wyroki TK z:

24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158; 23 marca 2010 r., sygn. K 19/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 24).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, interes ekonomiczny (faktyczny) gminy (który nie daje wystarczającej legitymacji do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego) stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. To, że gmina nie posiada przymiotu strony w postępowaniu dotyczącym ustalenia wysokości opłaty eksploatacyjnej (zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1757/05, Lex 212133), nie przesądza o braku legitymacji do złożenia wniosku o zbadanie konstytucyjności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. do Trybunału Konstytucyjnego. Decydujące znaczenie ma tu bowiem sposób pojmowania „spraw objętych (...) zakresem działania”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny częściej identyfikował ten zakres z „kompetencjami wnioskodawcy” niż z „zadaniami wnioskodawcy” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2006 r., sygn. K 40/06 i powołane tam orzeczenia). Mając jednak na względzie wyrażone w Konstytucji zasady dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, trudno jest zaaprobować stanowisko, że przepisy oddziałujące w sposób bezpośredni na wysokość dochodów warunkujących sposób wykonywania przez gminę jej zadań nie dotyczą spraw objętych zakresem działania gminy. Gmina stanowi utworzoną z mocy prawa wspólnotę mieszkańców, powołaną do realizowania zadań publicznych (art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie kształtują swoje budżety, przy czym wysokość dostępnych środków finansowych bezpośrednio determinuje możliwość realizacji przez te jednostki spoczywających na nich zadań publicznych. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym wypadku istnieją przesłanki do uznania, iż wnioskodawcy mają legitymację do wszczęcia postępowania w sprawie zbadania zgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. Za takim stanowiskiem przemawiają również dodatkowe argumenty.

1.6. W wyroku z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata eksploatacyjna „jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji” (OTK ZU nr 1/1999, poz. 4). Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje ten pogląd, dostrzegając podobieństwo opłaty eksploatacyjnej do opłat za korzystanie ze środowiska (zob. W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 30-32).

Opłata eksploatacyjna nie ma cech podatku zdefiniowanych w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), który stanowi, że „Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jej odpłatność (podatek jest świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku (zob. wyrok TK z 17 stycznia 2006 r., sygn.

U 6/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3; por. podkreślanie wzajemności jako cechy konstytucyjnej opłat publicznych: H. Dzwonkowski, *Podstawowe pojęcia i instytucje ogólne prawa podatkowego*, [w:] *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2010, s. 4 oraz stanowisko o dopuszczalności różnego stopnia ekwiwalentności opłat: Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 24; J. Gliniecka, *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz 2007, s. 13 i 32-39; W. Radecki, *Oplaty...*, s. 30 oraz powołana tam literatura).

Nakładanie obowiązku uiszczania opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin ma na celu m.in. uzyskanie środków finansowych na przygotowanie warunków zapewniających funkcjonowanie gospodarczo-społeczne rejonów górniczych w okresie po wyczerpaniu eksploatowanych zasobów. Realizację tego celu zapewnić powinna część wpływów z opłat przekazywanych gminom (zob. R. Uberman, *Oплата eksploatacyjna za wydobywanie kopalin po nowelizacji prawa geologicznego i górniczego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r.*, „Górnictwo odkrywkowe” nr 1/2002, s. 46). Charakter opłaty eksploatacyjnej zbliżony jest do opłat za korzystanie ze środowiska. Świadczy o tym w szczególności sposób podziału wpływów z tytułu tej opłaty: 40% opłaty stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), 60% to dochód gminy (gmin), na terenie której (których) jest prowadzona działalność objęta koncesją (zob. art. 86 ust. 1 ustawy p.g.g.). Gmina, obok NFOŚiGW, staje się wierzycielem. Gminy górnicze nie stają się jednak tylko beneficjentami opłaty. Choć opłata eksploatacyjna nie ma przeznaczenia celowego, to jednak umożliwia wykonywanie zadań, które gminy górnicze muszą realizować w konsekwencji prowadzonej na tych terenach eksploatacji.

Opłaty publiczne wiążące się z prawną ochroną wartości środowiska (opłaty ekologiczne) są powiązane ściśle z określonymi zadaniami, głównie z zakresu kształtowania i ochrony środowiska naturalnego jako dobra wspólnego. Opłaty te mogą być powiązane z prawem do prowadzenia działalności szkodzącej lub zagrażającej środowisku naturalnemu w zakresie niewymiernym lub trudno wymiernym, które, dzięki swojemu charakterowi, w dużym stopniu pełnią wówczas funkcję restytucyjno-kompensacyjną. W tej grupie opłat mieszczą się przede wszystkim opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska, ale także opłaty eksploatacyjne (zob. J. Gliniecka, *Oplaty ...*, s. 71). Funkcja kompensacyjna opłat publicznych może być rozumiana dwojako. W znaczeniu węższym oznacza naprawienie szkód i pokrycie strat poniesionych przez poszkodowanego. W znaczeniu szerszym ma charakter zryczałtowanego wynagrodzenia i zadośćuczynienia dla „zbiorowego pokrzywdzonego” (zob. J. Gliniecka, *Fiskalna i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 166).

Kompensacyjna funkcja opłaty eksploatacyjnej ma istotne znaczenie przy ocenie legitymacji wnioskodawców. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można zakwestionować powiązania opłaty eksploatacyjnej z zadaniami gmin, które są jej beneficjentami. Opłata eksploatacyjna, z racji wskazanej wyżej funkcji, stanowi swoiste wynagrodzenie za ingerencję w środowisko naturalne (ekwiwalent finansowy), a jej wysokość niewątpliwie ma wpływ na rozwój gmin, na terenie których działają zakłady wydobywcze. W świetle art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Źródłami dochodów własnych gminy są m.in. wpływy z opłat (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy), w tym wpływy z opłaty eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie p.g.g. (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy). Gminy nie są związane sposobem wydatkowania wpływów z opłaty eksploatacyjnej.

Za uznaniem legitymacji wnioskujących w niniejszej sprawie gmin przemawia także szczególny tryb ustalania opłaty eksploatacyjnej. Opłatę eksploatacyjną przedsiębiorca ustala kwartalnie we własnym zakresie i wnosi ją, bez wezwania, na rachunki bankowe gminy i NFOŚiGW (art. 84 ust. 8 ustawy p.g.g.). Opłatę eksploatacyjną wnosi się w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału. W tym samym terminie przedsiębiorca przedstawia organowi koncesyjnemu i podmiotom określonym w art. 86 ustawy p.g.g. kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informację zawierającą dane dotyczące nazwy przedsiębiorcy, złoża, rodzaju, ilości wydobytej w kwartale kopaliny, przyjętej stawki oraz wysokości ustalonej opłaty, nazwy gminy, a w wypadku, gdy wydobywanie prowadzone jest na terenie więcej niż jednej gminy – ilości wydobytej kopaliny, a także wysokość opłaty przypadającej na poszczególne gminy (art. 84 ust. 9 ustawy p.g.g.). W razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej lub niezłożenia informacji, o której mowa w ust. 9, albo w razie złożenia informacji nasuwającej zastrzeżenia, organ koncesyjny na podstawie własnych ustaleń wydaje decyzję, w której określa wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego dotyczy ustalona opłata (art. 84 ust. 10 ustawy p.g.g.). Co istotne, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 10, gmina może uczestniczyć na prawach strony (art. 84 ust. 10a ustawy p.g.g.). Nie można zatem wykluczyć, że istnieją sytuacje, kiedy przepisy dotyczące opłaty eksploatacyjnej będą miały bezpośredni związek z kompetencjami gminy.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż niepodatkowy charakter opłaty eksploatacyjnej, jej funkcja i sposób ustalania, a także wzgląd na udział wpływów z opłaty w dochodach własnych gminy przemawia za uznaniem, że przepis, który kwestionują wnioskodawcy, dotyczy „spraw objętych ich zakresem działania”.

Powyższe stanowisko nie oznacza, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w jakiegokolwiek sprawie „dotyczącej” tej jednostki lub wspólnoty samorządowej. Mogą to być sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany) oraz takie, o bycie których przesądza istota samorządu terytorialnego (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06). Konkretyzacja kryteriów dopuszczalności inicjowania postępowania przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji musi zawsze następować na tle konkretnych wniosków zgłaszanych przez konkretne podmioty.

2. Zakres i kolejność rozpoznania zarzutów wniosku.

2.1. Zarzuty i ich podział.

W niniejszej sprawie wnioskodawcy sformułowali w odniesieniu do art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. dwa rodzaje zarzutów. Po pierwsze, zarzuty o charakterze materialnym, dotyczące:

1) zmiany, na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 110, poz. 1190; dalej: ustawa zmieniająca z 2001 r.) sposobu ustalania opłaty eksploatacyjnej, skutkującej obniżeniem dochodów gminy z tego tytułu i w konsekwencji naruszeniem art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji; zarzut odniesiono do art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.,

2) niedookreślenia użytego w ustawie pojęcia „wydobyta kopalina”, prowadzącego do błędnej interpretacji art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g., co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (zasada określoności przepisów prawnych) oraz art. 167 ust. 1 i 4

Konstytucji; wnioski obejmują tym zarzutem art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., ale argumentacja uzasadnienia wniosków odnosi się w istocie do art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g.,

3) upoważnienia Rady Ministrów (art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g.) do określenia w drodze rozporządzenia stawek opłaty eksploatacyjnej, która w istocie jest daniną publiczną, a wobec tego jej zasadnicze elementy (w tym stawki) powinny być określone w ustawie; jako wzorce kontroli wnioskodawcy wskazują: art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Po drugie, wnioskodawcy sformułowali zarzut o charakterze proceduralnym – niedochowanie trybu wymaganego dla uchwalenia aktu normatywnego, a w szczególności: 1) brak wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2001 r. skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 2) brak opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, 3) brak opinii organizacji samorządowych.

Wnioskodawcy powiązali zarzut niedochowania wymaganego trybu prawodawczego, a w konsekwencji naruszenia art. 7 Konstytucji, z naruszeniem wymagań wynikających z obowiązujących w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą z 2001 r. przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.; dalej: ustawa z 1998 r. o finansach publicznych) oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

2.2. Zarzut niedochowania trybu obowiązującego w wypadku stanowienia przepisów, których przyjęcie skutkuje zmianą poziomu dochodu jednostek samorządu terytorialnego dotyczy całokształtu zaskarżonej regulacji (tj. art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.). Wobec tego, uzasadnione jest rozpoznanie w pierwszej kolejności właśnie tego zarzutu.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Stwierdzenie niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 Konstytucji czyniłoby więc zasadniczo zbędnym analizowanie zarzutów materialnoprawnych. Z drugiej jednak strony Trybunał przyjmował także, że nie zawsze stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia ustawy automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych (dotyczących treści zaskarżonych przepisów) – zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35; wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129. Treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) potwierdza, że wskazane tam kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej.

Rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zarzutów proceduralnych uzasadnione jest zarówno ich zakresem (należy je potraktować jako zarzuty najdalej idące), jak i konsekwencjami, jakie podjęte w tej kwestii rozstrzygnięcie może mieć dla celowości dokonywania późniejszej oceny zarzutów o charakterze merytorycznym (zob. wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02).

3. Kwestionowana regulacja.

3.1. Przedmiot kontroli stanowi art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2001 r.:

„1. Przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża uiszcza opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę.

2. Opłatę eksploatacyjną ustala się jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym.

3. Opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę towarzyszącą ustala się jako iloczyn 50% kwoty stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny towarzyszącej wydobytej w okresie rozliczeniowym.

4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłat, o których mowa w ust. 2, dla poszczególnych rodzajów kopaliny. Rada Ministrów, ustalając stawki opłat, będzie kierowała się zasadą, iż ich wysokości nie mogą być niższe od dolnych i wyższe od górnych granic stawek opłat.

5. Górną i dolną granicę stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopaliny określa załącznik do ustawy, z zastrzeżeniem ust. 6 i 7.

6. Górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych, określone w załączniku do ustawy, podlegają corocznie zmianie stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy.

7. Na podstawie wskaźnika, o którym mowa w ust. 6, minister właściwy do spraw środowiska ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych na następny rok kalendarzowy, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy”.

Pozostałe regulacje w art. 84 ustawy p.g.g. (niekwestionowane we wnioskach) określają w szczególności zasady uiszczania opłaty oraz status gminy w postępowaniu w sprawie wydania decyzji ustalającej należną opłatę:

„8. Opłatę eksploatacyjną, o której mowa w ust. 1, przedsiębiorca ustala kwartalnie we własnym zakresie i wnosi ją, bez wezwania, na rachunki bankowe podmiotów określonych w art. 86.

9. Opłatę eksploatacyjną wnosi się w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału. W tym samym terminie przedsiębiorca przedstawia organowi koncesyjnemu i podmiotom określonym w art. 86 kopie dowodów dokonanych wpłat, a także informację zawierającą dane dotyczące nazwy przedsiębiorcy, złoża, rodzaju, ilości wydobytej w kwartale kopaliny, przyjętej stawki oraz wysokości ustalonej opłaty, nazwy gminy, a w przypadku gdy wydobywanie prowadzone jest na terenie więcej niż jednej gminy – ilości wydobytej kopaliny, a także wysokość opłaty przypadającej na poszczególne gminy.

10. W razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej lub niezłożenia informacji, o której mowa w ust. 9, albo w razie złożenia informacji nasuwającej zastrzeżenia, organ koncesyjny na podstawie własnych ustaleń wydaje decyzję, w której określa wysokość należnej opłaty, stosując stawkę obowiązującą w okresie rozliczeniowym, którego dotyczy ustalona opłata.

10a. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 10, gmina może uczestniczyć na prawach strony.

11. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzory druków informacji, o której mowa w ust. 9, kierując się potrzebą przedstawienia w niej szczegółowych danych określonych w tym przepisie”.

3.2. Zaskarżony przez wnioskodawców art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. kształtuje konstrukcję prawną opłaty eksploatacyjnej, jaką winien uiszczać przedsiębiorca

wydobywający kopalinę ze złoża (ust. 1). Wnioskodawcy nie kwestionują samego obowiązku uiszczania opłaty, ale przepisy, które tworzą mechanizm ustalania jej wysokości. Wyrażają przekonanie, że w następstwie nowelizacji doszło do zmniejszenia dochodów budżetu gminy w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2002 r., co kwalifikują w kategoriach naruszenia praw majątkowych gminy.

4. Zarzut niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami (zob. pkt 2.2. w części III niniejszego uzasadnienia) Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności przystąpił do oceny zarzutu natury proceduralnej. Zarzut niedochowania wymaganego trybu prawodawczego, a w konsekwencji naruszenia art. 7 Konstytucji, wnioskodawcy wiążą z naruszeniem wymagań wynikających z obowiązujących w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą z 2001 r. przepisów ustawy z 1998 r. o finansach publicznych oraz regulaminu Sejmu.

Ustawa z 1998 r. o finansach publicznych wprowadzała dwojakiego rodzaju obowiązki w wypadku projektów ustaw skutkujących zmianą poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego: 1) obowiązek określenia wysokości skutków tych zmian, 2) zaopiniowanie projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 31 ust. 3 ustawy). Rada Ministrów zobowiązana była do załączenia powyższej opinii w trakcie przekazywania projektu do Sejmu (art. 31 ust. 4 ustawy). Z kolei art. 33 ust. 4-7 regulaminu Sejmu, według stanu obowiązującego w okresie prac nad nowelizacją, wprowadzał obowiązek zasięgania opinii organizacji samorządowych przy rozpatrywaniu ustaw oraz uchwał, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego.

Niedochowanie przez ustawodawcę powyższych wymogów procedury prawotwórczej, zdaniem wnioskodawców, prowadzi do niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 Konstytucji, nakładającym na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów zasady legalizmu (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 oraz 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Najczęściej, w wypadku zarzutu naruszenia trybu prawodawczego, art. 7 Konstytucji nie stanowi bezpośredniego wzorca kontroli, skoro tryb stanowienia aktów normatywnych określają stosowne przepisy szczególne. Wzorzec ten bywa przywoływany w związku z przepisami regulującymi tryb prawodawcy (art. 112, art. 118 czy art. 119 Konstytucji). Jednakże stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej może być równocześnie kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu.

4.2. Na wstępie należy podkreślić, że wskazane regulacje prawne, które to – zdaniem wnioskodawców – zostały pominięte w procesie ustawodawczym, kształtowały po stronie projektodawców obowiązki o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym, przy czym obowiązki te zostały sformułowane nie na poziomie konstytucyjnym, ale ustawowym i regulaminowym. Ustawowy obowiązek opiniowania (w tym także wynikający z ustawy z 1998 r. o finansach publicznych) nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybienie mu jest nieprawidłowością (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Elementy trybu prawodawczego, których pominięcie zarzucają wnioskodawcy, nie wynikają z konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego, co jednak nie oznacza, że pozostają poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, Trybunał Konstytucyjny potwierdził (na tle art. 42 ustawy o TK) swoją legitymację do badania pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych. Dodał, że naruszenie powyżej wskazanych elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślił też jednak, że uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach.

4.3. Skutki finansowe nowelizacji.

Jako pierwszy element niedochowania trybu prawodawczego wnioskodawcy wskazali brak opinii o skutkach finansowych ustawy zmieniającej z 2001 r. dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy stwierdzić, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2001 r. znajduje się (oznaczony, jako pkt 8, s. 15 uzasadnienia projektu) opis „skutków finansowych dla budżetu państwa proponowanych zmian w Prawie geologicznym i górnictwie”. W punkcie tym projektodawcy zamieścili także informacje o skutkach finansowych wynikających z proponowanych zmian dla budżetów gmin. Wskazano, że skutkiem wejścia w życie nowelizacji jest obniżenie sumarycznych dochodów gmin o kwotę około 72 000 zł (w porównaniu do stanu z 1998 r.), w związku z wyłączeniem z zakresu przedmiotowego ustawy działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania surowców mineralnych znajdujących się w odpadach po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin. Jako nieznaczne określono skutki dla gmin zniesienia instytucji podwyższenia albo obniżenia opłaty eksploatacyjnej. Natomiast co do kwestii opłat eksploatacyjnych, w uzasadnieniu projektu wyrażono stanowisko, że „Rada Ministrów, określając kwotowe stawki opłat, będzie kierowała się zasadą, aby zachować sumaryczne wpływy z opłat eksploatacyjnych dla NFOŚiGW oraz wszystkich gmin na dotychczasowym poziomie” (druk sejmowy nr 1407, III kadencja Sejmu). Przytoczone stanowisko projektodawców dowodzi, że w przekonaniu rządu, proponowane zmiany łączyły się z nieznacznym obniżeniem wpływów z opłat eksploatacyjnych, niespowodowanym zresztą zmianą sposobu ustalania wysokości opłaty; sumaryczne wpływy z opłat miały pozostać na dotychczasowym poziomie. Także przebieg dyskusji nad projektem ustawy zmieniającej z 2001 r., w trakcie trzeciego czytania na 110 posiedzeniu Sejmu 7 czerwca 2001 r., dowodzi, że w przekonaniu projektodawców kwoty opłat eksploatacyjnych, które miały uzyskiwać gminy na podstawie nowych regulacji, będą takie same jak dotychczas. Miał to gwarantować sposób wyliczenia stawek opłat (wypowiedź posła J. Madeja). Przyjęte założenie o niezmienności wysokości wpływów z opłat eksploatacyjnych spowodowało zapewne, że ocena skutków finansowych dla budżetów gmin miała ograniczony zakres. Nie można jednak twierdzić, że w ogóle jej nie było.

Zarzut braku określenia skutków finansowych uchwalenia ustawy dla finansów samorządu terytorialnego nie jest zatem zasadny. W konsekwencji, art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w zakresie dotyczącym obowiązku wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2001 r. skutków finansowych, jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

4.4. Zarzut niedopełnienia obowiązku zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Analiza przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą z 2001 r. pozwala stwierdzić, że projekt ustawy nie został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja Wspólna). W ocenie wnioskodawców, oznacza to niedochowanie obowiązków konsultacyjnych przewidzianych w ustawie z 1998 r. o finansach publicznych. Jednakże, jak słusznie podnoszą uczestnicy postępowania (Sejm i Prokurator Generalny), niedołączenie opinii Komisji Wspólnej nie oznacza automatycznie naruszenia art. 7 Konstytucji.

4.4.1. Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle konkretnej sprawy dokonuje analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09).

Z jednej strony należy więc wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (zob. np. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21) czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08).

Powyższe kryteria kontroli przestrzegania przewidzianego przepisami (różnej rangi) trybu prawodawczego uwzględnił Trybunał, przystępując do analizy zarzutu niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 Konstytucji. W niniejszym postępowaniu zarzut dotyczy niedochowania procedur prawodawczych (polegających na obowiązku dołączenia opinii Komisji Wspólnej), które zostały sformułowane na poziomie ustawowym. Obowiązek ten spoczywał na projektodawcy (projekt zmiany ustawy – Prawo górnicze i geologiczne został złożony przez rząd).

Jak wskazano wcześniej, Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie uznawał, że „jakościowo cięższym” uchybieniem w procedurze legislacyjnej jest „zlekceważenie powinności konstytucyjnej” niż zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym (tak np. w wypadku Sądu Najwyższego czy w większości kwestii wymagających opinii związków zawodowych lub społeczności lokalnych) – zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, zwrócił uwagę, że podstawowym celem przepisów nakładających na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia wyników konsultacji oraz zaprezentowanych opinii jest umożliwienie Sejmowi wnikliwego rozpatrzenia projektu. Sejm dysponuje licznymi instrumentami prawnymi dla zapewnienia przestrzegania swoich uprawnień i uzyskania dokumentów, które nie zostałyby przedstawione parlamentowi. Sejm może żądać przedstawienia opinii określonego podmiotu, jeżeli obowiązujące prawo wprowadza obowiązek jej zasięgnięcia. W badanej procedurze ustawodawczej parlament nie skorzystał ze swoich uprawnień.

4.4.2. Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów podniesionych przez wnioskodawców, należy podzielić następującą argumentację uczestników postępowania (Sejmu i Prokuratora Generalnego):

- kompetencja Komisji Wspólnej do zajmowania stanowiska w procedurze prawodawczej nie ma charakteru kompetencji konstytucyjnej,

- Komisja Wspólna nie była (w okresie prac nad ustawą zmieniającą z 2001 r.) podmiotem, którego byt miał podstawy ustawowe (taki charakter uzyskała ona dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 90, poz. 759),

- materia podlegająca regulacji nie stanowiła dziedziny traktowanej przez Konstytucję jako szczególnie niedostępna dla ustawodawcy; sprawy te znajdują wprawdzie odzwierciedlenie w Konstytucji i doznają w tym względzie stosownych ograniczeń (w szczególności wynikających z art. 167 Konstytucji), nie można jednak uznać ich za materie „szczególnie niedostępną dla ustawodawcy” (zob. wyrok o sygn. K 39/07),

- opinia przedstawiona przez Komisję Wspólną nie mogła mieć charakteru wiążącego; niewątpliwie należy ją traktować jak „uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych”, tak aby Sejm, nadając ustawie ostateczną treść, miał świadomość, jakie są poglądy i propozycje podmiotu wyrażającego opinię.

Można sądzić, że i wnioskodawcy nie traktowali zarzuconego uchybienia jako dyskwalifikującego konstytucyjność regulacji, skoro zarzut ten został sformułowany po upływie blisko siedmiu lat od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2001 r. i ma na celu „wzmocnienie” zasadniczego zarzutu natury materialnoprawnej (uzasadnienia wniosków dowodzą, że impulsem do ich wniesienia były skutki ekonomiczne kilkuletniego obowiązywania ustawy zmieniającej z 2001 r.).

Wymaga podkreślenia, że w pracach nad projektem ustawy zmieniającej z 2001 r., w ramach posiedzeń komisji oraz podkomisji nadzwyczajnej, uczestniczyły organizacje reprezentujące interesy gmin, na terenie których prowadzona jest eksploatacja kopalni (m.in. Związek Miast Polskich, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Stowarzyszenie Gmin Górniczych). Z wypowiedzi posła J. Madeja, sprawozdawcy podkomisji nadzwyczajnej, wynika, że po wielu długich dyskusjach i głosowaniach w podkomisji przyjęto rozwiązanie, że „jednostkowe stawki opłat eksploatacyjnych nie będą stanowiły procentowej części ceny sprzedaży wydobytej kopaliny, tylko będą zależały od masy, czyli od liczby ton lub m³ wydobytej kopaliny. Ponadto stawki te powinny być określone w ustawie, jako załącznik do ustawy. Nie jest tajemnicą, że decyzja ta została w podkomisji przegłosowana w wyniku lobbingu samorządu terytorialnego – Stowarzyszenia Gmin Górniczych, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Zagłębia Miedziowego i innych zainteresowanych” (Biuletyn nr 3166/III kadencja Sejmu, z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Gospodarki 8 września 2000 r., s. 2-3). W trakcie tego posiedzenia poseł Czesław Śleziak podkreślił, że odbywało się wiele spotkań z przedstawicielami samorządów, Związku Powiatów Polskich, Stowarzyszenia Gmin Górniczych, Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, związków zawodowych, państwowej służby geologicznej. Przedstawienie konkretnych uwag i propozycji zaowocowało zgłoszeniem przez posła wniosku o odesłanie sprawozdania do podkomisji „w celu ponownego przepracowania na podstawie nowych materiałów”.

Brak realizacji obowiązku konsultacyjnego, wynikającego z art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, nie prowadził zatem do sytuacji, w której w toku procesu ustawodawczego parlamentarzystom nie było znane stanowisko zajęte przez zainteresowane podmioty.

W świetle powyższego, nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 7 Konstytucji, ze względu na niedopełnienie obowiązków ustanowionych w art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych.

4.5. Zarzut niedopełnienia obowiązków opiniodawczych określonych w regulaminie Sejmu.

Jak wspomniano wcześniej, Trybunał dopuszczał kontrolę dochowania procedury ustawodawczej normowanej na poziomie regulaminów parlamentarnych (zob. wyrok w sprawie o sygn. K 3/98 dotyczący kwestii opiniowania; także wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124 dotyczące innych aspektów procedury legislacyjnej). Trybunał wskazywał jednak, że kontrola ta przybiera ograniczony charakter. Trybunał ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego i w związku z tym „nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji”. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (zob. wyroki TK w pełnym składzie z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06).

Kryteria, które stosuje Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej (zob. pkt 4.4.1. w części III niniejszego uzasadnienia), należy uzupełnić podkreśleniem, że uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii, ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach (zob. wyrok TK o sygn. K 3/98).

Jak wykazano wcześniej, w procesie ustawodawczym dotyczącym nowelizacji z 2001 r. podmioty reprezentujące samorząd nie zostały pozbawione możliwości wyrażenia stanowiska w sprawie stanowiącej przedmiot projektu. W posiedzeniach połączonych Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Gospodarki (a także w posiedzeniach podkomisji nadzwyczajnej) brały udział organizacje reprezentujące interesy gmin, na terenie których prowadzona jest eksploatacja kopalin: Związek Miast Polskich, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Stowarzyszenie Gmin Górniczych (zob. Biuletyny nr 3166/III kadencja Sejmu z 8 września 2000 r. i nr 3723/III kadencja Sejmu z 17 stycznia 2001 r.). Brak realizacji obowiązku konsultacyjnego, wynikającego z art. 31 ust. 3 i 4 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, nie prowadził zatem do sytuacji, w której w toku procesu ustawodawczego parlamentarzystom nie było znane stanowisko zajęte przez zainteresowane podmioty.

W świetle powyższych ustaleń nie można uznać, że doszło do naruszenia przepisów regulaminu Sejmu dotyczących procedury ustawodawczej w stopniu prowadzącym do naruszenia norm konstytucyjnych, a tym samym należy uznać, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

5. Pozostałe problemy konstytucyjne.

5.1. Ustalenie, że w toku prac nad ustawą zmieniającą z 2001 r. nie doszło do naruszenia procedur prawodawczych, w stopniu uzasadniającym stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, pozwala przejść do rozpatrzenia pozostałych zarzutów wnioskodawców.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w istocie poszczególne zarzuty wnioskodawców tworzą pewną sekwencję, której efektem jest generalny zarzut naruszenia samodzielności finansowej gmin. Zdaniem wnioskodawców, przyczyną obniżenia wpływów z opłaty eksploatacyjnej jest nowy mechanizm jej obliczania, oparty na nieprecyzyjnym przepisie – co prowadzi do „błędnej wykładni” art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. – oraz na stawkach tych opłat, określanych, wbrew wymogom konstytucyjnym, w rozporządzeniu.

W zasadzie więc wnioskodawcy zakwestionowali poszczególne elementy mechanizmu ustalania opłaty eksploatacyjnej, które – w ich ocenie – wywołały negatywny skutek dla finansów lokalnych. Wprowadzony, na mocy ustawy zmieniającej z 2001 r., sposób obliczania wysokości opłaty eksploatacyjnej (art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.), a także towarzyszące mu inne zmiany treści ustawy spowodowały, że kwota opłaty eksploatacyjnej, stanowiąca dochody budżetu gminy, została obniżona, wedle wyliczenia wnioskodawców, o 38%. Niekorzystna zmiana przepisów doprowadziła w konsekwencji do „pogwałcenia uprawnień finansowych gmin, przewidzianych w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”, gdyż obniżenie wpływów z opłaty eksploatacyjnej nastąpiło bez związku z odjęciem im zadań.

5.2. Wstępna analiza przedstawionej przez wnioskodawców argumentacji pozwoliła określić te problemy konstytucyjne, które mogą podlegać rozważeniu przez Trybunał Konstytucyjny i pominąć te zarzuty, które nie zostały uzasadnione i nie znajdują odzwierciedlenia w powołanych wzorcach konstytucyjnych.

Po pierwsze, poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego wykracza ocena zasadności i celowości ustanowienia, na mocy ustawy zmieniającej z 2001 r., odmiennego od dotychczasowego sposobu ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej (jako iloczynu stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym – art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g.). Ustawa zmieniająca z 2001 r. wprowadziła niewątpliwie istotne zmiany w sposobie naliczania tej opłaty. W miejsce dotychczasowego sposobu wymierzania opłaty eksploatacyjnej przez organ koncesyjny, uzależnionej od wartości sprzedanej kopaliny lub surowca uszlachetnionego (stawka opłaty eksploatacyjnej nie mogła być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny albo surowca), wprowadzono metodę samoobliczania opartą na odmiennych parametrach (ilość wydobytej kopaliny i stawka opłaty dla danego rodzaju kopaliny). Racje, którymi kierował się ustawodawca, były analizowane w toku prac legislacyjnych. W trakcie trzeciego czytania projektu na 110 posiedzeniu Sejmu 7 czerwca 2001 r. podniesiono, że „opłaty eksploatacyjne stanowią daninę publiczną za gospodarcze korzystanie ze środowiska, dlatego powinny być ponoszone nie z tytułu sprzedaży kopaliny, ale z racji samego faktu pozyskania jej ze środowiska. Proponowany system gwarantuje równe traktowanie przedsiębiorców. To legło u podstaw zaproponowania zmiany, innej filozofii i zasady naliczania opłat eksploatacyjnych” (wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska). Nie ma przesłanek, by dyskwalifikować przyjęty w ustawie zmieniającej z 2001 r. sposób wyliczenia opłaty eksploatacyjnej ze względu na odmienną metodę ustalania jej wysokości.

Po drugie, poza granicami swoich rozważań Trybunał Konstytucyjny pozostawił także kwestię prawidłowości wykładni art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g., dokonanej w procesie stosowania tego przepisu (przez przedsiębiorców, organy koncesyjne i sądy), gdyż wnioskodawcy jednoznacznie postawili jedynie zarzut nieprecyzyjnego sformułowania przepisu (zarzut niedookreśloności art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g.). W wyroku TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, stwierdzono, że do Trybunału Konstytucyjnego nie należy dokonywanie wiążącej wykładni ustaw „zwykłych”. Wykładnia przepisów należy do

sądów jako organów powołanych do stosowania prawa przez ustalanie w sposób wiążący, że określona sytuacja faktyczna jest objęta hipotezą miarodajnej normy prawnej. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Co prawda, Trybunał Konstytucyjny może, stosując technikę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, wskazać, że określona interpretacja danego przepisu jest zgodna lub niezgodna z Konstytucją albo uznać że dany przepis jest tylko w określonym zakresie zgodny lub niezgodny z Konstytucją. Jednakże w niniejszej sprawie wydanie orzeczenia tego typu nie znajduje uzasadnienia. Wnioskodawcy sformułowali zarzut, że użyte w art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. pojęcie „wydobytej kopaliny” jest nieprecyzyjne i umożliwia dowolną, arbitralną wykładnię, co prowadzi do naruszenia konstytucyjnego nakazu dostatecznej określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji).

5.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny przystąpił do rozważenia tych zarzutów wnioskodawców, które mogą rodzić wątpliwości natury konstytucyjnej i które znajdują odniesienie do wskazanych wzorców konstytucyjnych. Przedmiotem analizy jest zarzut uchybienia gwarancjom finansowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), zarzut naruszenia reguł poprawnej legislacji w aspekcie zasady określoności norm prawnych (art. 2 Konstytucji) oraz zarzut uchybienia konstytucyjnym standardom formułowania upoważnień ustawowych (art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji).

Jako pierwszy Trybunał Konstytucyjny rozważył najdalej idący zarzut, gdyż odnoszący się do całej regulacji (art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.).

6. Zarzut niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

6.1. Wnioskodawcy zarzucili, że przepis regulujący konstrukcję opłaty eksploatacyjnej (art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.) jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, gdyż narusza zasadę odpowiedniego władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego, łącznie z zasadą uzależniającą zmiany w podziale dochodów publicznych od zmian w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek. Ze względu na niejasność regulacji wprowadzonej w 2001 r., dotyczącej m.in. sposobu ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej, doszło do zmniejszenia dochodu budżetów gmin, na obszarze których prowadzona jest działalność wydobywania kopaliny.

Ze sposobu, w jaki wnioskodawcy argumentowali naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, nie wynika jednoznacznie, czy przyczyny obniżenia wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej upatrują w samej konstrukcji opłaty, czy też wiążą to z przyjętą interpretacją (zdaniem wnioskodawców – błędną) art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g., a w istocie zawartego w nim pojęcia „wydobyta kopalina”.

Wnioskodawcy wskazali przy tym na wiele elementów mechanizmu ustalania opłaty eksploatacyjnej (obowiązującego od 1 stycznia 2002 r.), które w sposób niekorzystny wpłynęły na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego:

– wprowadzenie w miejsce dotychczasowego sposobu obliczania opłaty – opartego na wartości sprzedanej kopaliny lub surowca uszlachetnionego, wzbogaconego – przyjęto sposób oparty na iloczynie ilości kopaliny wydobytej ze złoża i stawki opłaty przewidzianej dla danego rodzaju kopaliny,

- niedookreślenie pojęcia „wydobyta kopalina”, skutkujące błędną interpretacją art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g.,

- sposób ustalenia stawki opłaty, np. dla rudy miedzi przyjęto 3% wartości sprzedaży za dany rok, dzieląc ją przez ilość wydobytej w tym czasie kopaliny (rudy bilansowej i pozabilansowej), podczas gdy do ustalania podstawy wymiaru opłaty eksploatacyjnej przyjmuje się ilość wydobytej rudy ze złoża bilansowego; w przyjętym w praktyce sposobie ustalania opłaty funkcjonują zatem „dwa różne pojęcia kopaliny”, co w efekcie prowadzi „do dalszego zmniejszenia kwoty otrzymywanej przez gminy opłaty eksploatacyjnej”,

- upoważnienie Rady Ministrów, na podstawie art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., do określenia w drodze rozporządzenia stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopaliny, podczas gdy stawki powinny być ustalone w ustawie,

- wyłączenie z opłaty eksploatacyjnej wydobywania surowca mineralnego z odpadów po robotach górniczych oraz od surowców pozyskiwanych z odpadów po procesach wzbogacania kopaliny,

- likwidacja możliwości podwyższenia lub obniżenia opłaty.

Wnioskodawcy podnieśli, że wszystkie te zmiany wywołują niekorzystne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których prowadzona jest eksploatacja. Wpływy z opłaty eksploatacyjnej nie tylko nie rosną proporcjonalnie do wzrostu wydobywania kopaliny, ale uległy zmniejszeniu. Potwierdzeniem stawianych zarzutów mają być (załączone do wniosków) wyliczenia dokonane przez gminy położone na terenie działalności KGHM Polska Miedź SA (na podstawie sprawozdań z działalności spółki). Wnioskodawcy zgodnie oszacowali, że w porównaniu z trybem ustalania opłaty eksploatacyjnej przyjętym w pierwotnym brzmieniu art. 84 ustawy p.g.g. sposób ustalania opłaty wprowadzony na mocy ustawy zmieniającej z 2001 r. spowodował zmniejszenie dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej o 38%. Ponadto wnioskodawcy podnieśli – w kontekście art. 167 ust. 4 Konstytucji – zarzut, że niedopuszczalne jest wprowadzanie regulacji prawnych skutkujących obniżeniem poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli równolegle nie następuje adekwatne zmniejszenie zakresu zadań realizowanych przez te jednostki.

6.2. Znajdująca wyraz w art. 167 Konstytucji samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (przy uwzględnieniu wymogów ustawowych) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (zob. np. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12 oraz 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54). Nie oznacza to jednak możliwości przypisywania samodzielności finansowej jednostkom samorządu terytorialnego charakteru absolutnego, gdyż może ona zostać ograniczona w drodze ustawy, pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Należy podkreślić, że ustawodawcy przysługuje swoboda w określaniu źródeł dochodów gmin, jak też ich poziomu (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

Konstytucyjne gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 167) kształtuje: obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), wskazanie na poziomie konstytucyjnym źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego: dochody

własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe (ust. 2), wymóg określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ustawie (ust. 3), wymóg dokonywania zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4).

Z zasady odpowiedniości udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych wynika obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, przy jednoczesnym pozostawieniu swobody w kształtowaniu wydatków. Realizacja tego obowiązku, w związku z treścią art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, spoczywa w pierwszym rzędzie na ustawodawcy, który powinien zagwarantować, że wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozostawać będzie w proporcji do zakresu przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji jest dokonywana przy uwzględnieniu całokształtu dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego. Naruszenie art. 167 ust. 1 Konstytucji będzie miało miejsce w sytuacji, gdy ogół dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na efektywną realizację zadań powierzonych tejże jednostce (zob. wyroki TK z: 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33).

6.3. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), dochody gminy są określone w odrębnych ustawach. W świetle art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Źródłami dochodów własnych gminy są m.in. wpływy z opłat (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), w tym wpływy z opłaty eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie p.g.g. (art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Wpływy z opłaty eksploatacyjnej stanowią zatem mienie gminy, którym może ona swobodnie dysponować, w granicach obowiązujących przepisów (zob. art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.). Dochód z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie ma charakteru celowego, z jego uzyskaniem nie wiąże się obowiązek konkretnych świadczeń ze strony gminy. Niewątpliwie jednak, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanych postanowieniach z 8 kwietnia 2009 r., uwzględniających zażalenia wnioskodawców od postanowień odmawiających nadania wnioskowi dalszego biegu, im większy jest udział dochodów własnych w budżecie gminy, tym większa jest jej samodzielność finansowa w aspekcie dochodowym, a to także wyznacza zakres możliwości wydatkowych.

Jak wynika z wyliczeń przedstawionych przez wnioskodawców, skutkiem zmian wprowadzonych w art. 84 ustawy p.g.g. ustawą zmieniającą z 2001 r. jest zmniejszenie wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, będących istotnym źródłem ogólnego dochodu określonej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie nie nastąpiło adekwatne zmniejszenie zakresu zadań realizowanych przez te jednostki.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutów natury konstytucyjnej sformułowanych przez wnioskodawców.

Po pierwsze, ustawa zmieniająca z 2001 r. odnosi się do konstrukcji opłaty eksploatacyjnej i nie nałożyła nowych zadań na jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazali wnioskodawcy, na zmniejszenie dochodów z tytułu opłaty miało wpływ wiele czynników (zob. powyżej pkt 6.1. w części III niniejszego uzasadnienia).

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stwierdzał, że „wnioskodaw[ca], zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powin[ien] przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04; zob. też wyrok TK z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05). Samo twierdzenie o zmniejszeniu wpływów z opłaty eksploatacyjnej nie może przesądzać o niekonstytucyjności regulacji w aspekcie art. 167 ust. 1 Konstytucji. Poza tym argumentacja wnioskodawców wskazuje, że w istocie zmniejszenie wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie wynikało z treści art. 84 ust. 1-4 ustawy p.g.g., ale było spowodowane interpretacją przyjętą w praktyce stosowania art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. *Nota bene* zmniejszenie wpływu mogło być hipotetycznie spowodowane zmniejszeniem ilości wydobytej kopaliny, na co ustawodawca nie ma wpływu, czy też ustalonym przez Radę Ministrów poziomem stawki (oscylującym w dolnych granicach stawek określonych w ustawie).

Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie są dochodami o charakterze powszechnym. Ich beneficjentami są wyłącznie te gminy, na obszarze których prowadzona jest działalność polegająca na wydobywaniu kopalin. Oznacza to, że tylko część gmin osiąga dochód z tytułu opłat eksploatacyjnych, podczas gdy zakres zadań publicznych realizowanych przez te gminy, w porównaniu do zakresu takich zadań realizowanych przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego tego szczebla, pozostaje – co do zasady – zbliżony. Opłata eksploatacyjna „jest swego rodzaju opłatą z tytułu korzystania ze środowiska. Jej funkcją jest wyrównanie uszczerbku w środowisku, spowodowanego wydobywaniem kopaliny, jak również złagodzenie uciążliwości, jakich doznaje gmina z powodu prowadzenia na jej terenie działalności eksploatacyjnej” (A. Lipiński, *Nowy model opłat eksploatacyjnych w prawie geologicznym i górniczym (uwagi de lege ferenda)*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 385). Aprobując nowy sposób obliczania opłaty, autor wskazał na potrzebę ustalania stawek opłaty na poziomie powodującym, że wpływy z tytułu opłat ustalanych wedle nowych zasad (istniało ryzyko, że stawki ustalone w dniu uchwalenia ustawy mogą, w dacie wejścia w życie projektowanych rozwiązań, nie do końca spełniać swoje funkcje), będą porównywalne z dotychczasowymi. Problem ten podnosiły niektóre samorządy gminne, obawiając się zmniejszenia dochodów. „Strona samorządowa nie zdołała jednak przedstawić rzeczowych i uzasadnionych argumentów świadczących o zaniżonym charakterze projektowanych stawek”. Autor wysunął przy tym pytanie o charakterze strukturalnym: czy wysokość wszelkich danin publicznych powinna utrzymywać się na relatywnie stałym poziomie, czy też (zwłaszcza jeżeli zważyć potencjalny zbieg przepisów o opłacie eksploatacyjnej z innymi obciążeniami z tytułu korzystania ze środowiska) docelowo nie należy dążyć do ich łagodzenia (*tamże*, s. 387).

Po trzecie, nawet to, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, czy też przewiduje rozszerzenie zadań, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają efektywną realizację poszczególnych zadań publicznych. „Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej

regulacji” (wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; zob. też powołany wyrok o sygn. K 52/05 – dotyczył finansowania dróg publicznych).

Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że eliminacji określonych źródeł dochodów własnych nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak i poziomu tych dochodów (zob. orzeczenia TK z 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK w 1995 r., cz. 2, poz. 28 i z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38 oraz wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97; 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00). Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę na ograniczoność zasobu środków publicznych. To, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37).

Jak słusznie przy tym zauważył Marszałek Sejmu, wnioskodawcy uznali, że niekonstytucyjna sama w sobie jest sytuacja, w której dochód gminy, wyrażony w wartościach bezwzględnych, ulegnie zmniejszeniu, choćby nie wywoływało to negatywnego wpływu na możliwość realizacji zadań spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego. Z interpretacji przyjmowanej przez wnioskodawców wynika, że raz ustanowiony poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie może zostać nigdy zmniejszony, a w gestii ustawodawcy leży wyłącznie jego podwyższenie. Taki zakaz prowadziłby do istotnego ograniczenia swobody regulacyjnej ustawodawcy, podczas gdy w świetle Konstytucji ustawodawca związany jest wyłącznie obowiązkiem sformułowanymi w art. 167 Konstytucji.

6.4. Dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji (art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g.) decydujące znaczenie ma zatem ustalenie, czy owa regulacja ma bezpośredni wpływ na odpowiednie proporcje pomiędzy udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadającym jednostkom samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy nie dokonali takiej analizy, nie wskazali zadań, których nie są w stanie realizować bądź mogą je realizować w mniejszym zakresie, właśnie na skutek zmniejszenia wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej – w porównaniu z ich realizacją w poprzednim stanie prawnym.

Jeszcze raz należy podkreślić, że dochód z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie ma charakteru celowego, a więc z jego uzyskaniem nie wiąże się obowiązek konkretnych świadczeń ze strony gminy (np. obowiązek rekultywacji terenów, na których prowadzone jest wydobywanie kopalin czy też obowiązek naprawy szkód górniczych). Zatem dochód z tytułu opłaty eksploatacyjnej przynajmniej w części stanowi, w sensie ekonomicznym, „czysty” dochód gminy. Nie można wykazać, które konkretnie zadanie spoczywające na jednostce samorządu terytorialnego nie może zostać zrealizowane w związku z ograniczeniem bądź pozbawieniem tego dochodu. Z drugiej strony, jak wskazali uczestnicy postępowania, w przeciwieństwie do dochodów określonych w art. 167 ust. 2

Konstytucji, dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie są dochodami o charakterze powszechnym – przysługują one wyłącznie tym gminom, na obszarze których prowadzona jest działalność polegająca na wydobywaniu kopalin. Oznacza to, że tylko część gmin osiąga dochód z tytułu opłat eksploatacyjnych, gdy tymczasem zakres realizowanych przez nie zadań publicznych pozostaje co do zasady tożsamy. Należy zatem stwierdzić, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

6.5. Kwestionowana regulacja nie narusza także art. 167 ust. 4 Konstytucji. Powołany przepis nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że samo zwiększenie zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08).

Zdolność wykonywania zadań przez jednostkę samorządu nie może być oceniana przez pryzmat wyłącznie tego źródła dochodów, które uległo zredukowaniu bądź zniesieniu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podmiot, który zarzuca naruszenie zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie jej zadań własnych przez niedostateczne wyposażenie w środki finansowe, powinien wykazać, że stosowanie kwestionowanych przez niego przepisów prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie zapewnia tej jednostce udziału w dochodach publicznych „odpowiednio do przypadających jej zadań” (zob. wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28). W doktrynie prawa wskazano, że Trybunał Konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Problematiczne dla Trybunału jest również dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ oznacza konieczność mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 242). Potencjalne zmniejszenie dochodów, niewynikające zresztą w tym wypadku wprost z treści kwestionowanego przepisu, samo w sobie nie może przesądzać o niekonstytucyjności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. Poza tym należy podkreślić, że art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2001 r., nie wprowadził zmian w zakresie zadań (i kompetencji) gmin, którym powinny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych, nie przewidywał też zmniejszenia wpływów z opłaty eksploatacyjnej. Tym samym art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

7. Zarzut niezgodności art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. z art. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

7.1. Z art. 84 ust. 1 ustawy p.g.g. wynika, że przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża uiszcza opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę. Wysokość opłaty eksploatacyjnej stanowi iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g.). Wnioskodawcy podnieśli, że ustawodawca nie doprecyzował tak ogólnie ujętej podstawy wyliczenia należnej opłaty, a w szczególności nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod pojęciem „wydobyta kopalina”. Doprowadziło to, zdaniem wnioskodawców, „do

ukształtowania się niezgodnej z przepisami Konstytucji praktyki ustalania podstawy wymiaru oraz wyliczania kwoty należnej opłaty eksploatacyjnej”. Brak dostatecznej precyzji ustawowej regulacji dotyczącej sposobu ustalania opłaty, w szczególności gdy chodzi o element zasadniczy dla konstrukcji daniny publicznej, jakim jest ściśle określenie jej podstawy wymiaru, sprawia, iż „można zasadnie twierdzić, że stan ten narusza jeden z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego, jakim jest zasada określoności przepisów prawnych” (art. 2 Konstytucji). Choć w *petitum* wniosku zarzut ten odniesiono do art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g., to w uzasadnieniach wniosków skupiono się na interpretacji pojęcia „wydobyta kopalina”, użytego w art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. Dlatego też analiza Trybunału Konstytucyjnego ograniczyła się do zarzutu sformułowanego w tym zakresie.

Ponadto wnioskodawcy wskazali, że nieprecyzyjne określenie podstawy obliczania opłaty eksploatacyjnej pozwala na wykładnię przepisu (art. 87 ust. 2 ustawy p.g.g.) „godzącą w nieuzasadniony sposób w prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego” (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Niejasność i brak precyzji zaskarżonej regulacji stwarza „niebezpieczeństwo naruszenia zasady odpowiedniego udziału gminy w dochodach publicznych” przy niezmiennym zakresie zadań.

7.2. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikają zasadnicze dyrektywy, które każdorazowo uwzględnia Trybunał, dokonując oceny konkretnych regulacji w kontekście zarzutu naruszenia zasady określoności:

- wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, co oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138);

- zasada określoności nie wyklucza *a priori* posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05);

- dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest, obok prawa karnego, także dziedzina prawa daninowego (zob. wyroki z: 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99; 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103);

- ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02);

- niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie

niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (zob. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02; 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06);

– każdorazowo ocena, czy ustawodawca dochował nakazu określoności przepisów, czyli test określoności prawa, zależy od kilku czynników, zwłaszcza od rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których kierowane są przepisy, a przede wszystkim charakteru tych przepisów, to znaczy, czy są to normy ograniczające (i w jakim stopniu) prawa i wolności konstytucyjne i nakładające obowiązki na ich adresatów (zob. wyrok z 3 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164).

7.3. Trybunał Konstytucyjny, rekapitułując w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, dotychczasowe wypowiedzi Trybunału na temat zasady określoności podkreślił, że „ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji”.

7.3.1. Adresatem art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. są przedsiębiorcy wydobywający kopalinę ze złoża. Opłatę uiszcza się za wydobytą kopalinę (art. 84 ust. 1 ustawy p.g.g.). Zakwestionowany art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. określa sposób samoobliczenia opłaty eksploatacyjnej. Ustala się ją jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny oraz ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym.

Ustawodawca posłużył się zatem dwoma parametrami. O ile stawki opłaty dla danego rodzaju kopaliny są określone kwotowo (za jednostkę miary) i nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych (wnioskodawcy jedynie zakwestionowali pozaustawową formę ich ustalania), o tyle parametr w postaci ilości wydobytej kopaliny nie jest, w ocenie wnioskodawców, precyzyjny z powodu różnej interpretacji pojęcia „wydobyta kopalina”.

Wnioskodawcy dowodzili, że w świetle przepisów ustawy p.g.g. (art. 6 pkt 1 i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy p.g.g.) kopaliną jest wszystko to, co wydobywa się ze złoża, a więc cały urobek, niezależnie od tego, czy przynosi on obecnie korzyść gospodarczą, czy też później nie przyniesie w praktyce żadnych korzyści gospodarczych. Powyższa interpretacja – oparta na regułach wykładni gramatycznej, odwołująca się również do funkcji opłaty eksploatacyjnej jako daniny publicznej nałożonej na przedsiębiorcę, który w sposób gospodarczy korzysta ze środowiska – reprezentowana przez gminy górnicze, nie znajduje uznania w praktyce stosowania art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. Według wnioskodawców, przedsiębiorcy, a także organ koncesyjny, przyjmują wykładnię pojęcia „wydobyta kopalina” wyrażnie ograniczającą wysokość opłaty eksploatacyjnej, gdyż ustaloną jedynie z uwzględnieniem kopaliny wydobytej ze złoża bilansowego.

W istocie więc wnioskodawcy podważali prawidłowość praktyki stosowania art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. przez adresatów normy: przedsiębiorców i organ koncesyjny, który na

podstawie art. 84 ust. 10 ustawy p.g.g. wydaje decyzję określającą wysokość opłaty w wypadku niedopełnienia obowiązku wniesienia opłaty przez przedsiębiorcę. W aktualnym stanie prawnym organem koncesyjnym może być, w zależności od rodzaju kopaliny, Minister Środowiska, marszałek województwa albo starosta (zob. art. 16 ustawy p.g.g.).

7.3.2. Jak wynika z nadesłanych przy wnioskach dokumentów, przedsiębiorcy – w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2001 r. – uznali, że podstawą obliczenia opłaty eksploatacyjnej przewidzianej w art. 84 ustawy p.g.g. jest ilość wydobytej kopaliny, tj. ilość wydobytej rudy bilansowej (bez skały płonnej). Przyjętą interpretację potwierdził w swoich decyzjach organ koncesyjny (zob. np. decyzja Ministra Środowiska z 21 maja 2003 r. w przedmiocie ustalenia opłaty eksploatacyjnej dla KGHM Polska Miedź SA w Lubinie za wydobywanie rudy miedzi ze złoża „Sieroszowice” w I kwartale 2002 r., sygn. akt DG/o/KPT/48/3350/03). Minister Środowiska oparł powołane rozstrzygnięcie na ekspertyzach sporządzonych w związku z toczącym się postępowaniem przez Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk w Krakowie oraz Komisję Zasobów Kopalin. W oparciu o przedstawioną interpretację Minister Środowiska naliczył, w wydanej decyzji, opłatę eksploatacyjną z wyłączeniem urobku stanowiącego skałę płonną.

7.3.3. Interpretację przedsiębiorcy i organu koncesyjnego dzielą sądy administracyjne. W piśmie Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2009 r. wskazano, że „za miarodajne stanowisko sądów administracyjnych co do wykładni i stosowania art. 84 ust. 1-7 [ustawy p.g.g. (w aktualnym brzmieniu)] należy przyjąć wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 356/05, II GSK 357/05, II GSK 358/05, II GSK 359/05, II GSK 360/05 i II GSK 363/05. W wyrokach tych NSA podzielił stanowisko wyrażone w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt II SA 4264/03, II SA 4265/03, II SA 4278/03, II SA 4279/03, II SA 4280/03 i II SA 4281/03 w odniesieniu do tego, jak należy rozumieć określenie «wydobyta kopalina», o której mowa w art. 84 ust. 1 i 2 [ustawy p.g.g.]. Zdaniem Sądu, kluczowe znaczenie ma wyjaśnienie ustawowych pojęć «kopalina (wydobyta kopalina)», z uwagi na to, że ustawa wprost nie definiuje tych pojęć.

Rozpoznając skargi w powyżej wskazanych sprawach, wzięto pod uwagę brzmienie art. 5 [ustawy p.g.g.], zgodnie z którym kopaliny dzieli się na podstawowe i pospolite, a jedną z kopalin podstawowych są rudy metali. Uwzględniono także art. 6 pkt 1 tej ustawy, w świetle którego złożem kopaliny jest takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.

Z analizy przywołanych przepisów Sąd wywiódł, «iż ruda miedzi będąca jednocześnie rudą metalu jest zarazem kopaliną podstawową. Opłatę uiszcza się od kopaliny, a nie od procesu eksploatacji złoża, który obejmuje również wydobywanie skały płonnej». Skała płonna nie jest rudą miedzi, mimo że ze skały płonnej w toku dalszego procesu technologicznego także odzyskuje się miedź. Dokonuje się tego w wyniku przetworzenia skały płonnej, zaś opłatę uiszcza się od wydobytej kopaliny, która jest rudą miedzi, a nie od skały płonnej poddanej obróbce.

NSA wyraził stanowisko, że obliczając wysokość opłaty eksploatacyjnej należy odnieść się do treści koncesji posiadanej przez przedsiębiorcę. Zauważył (...), że «analiza systemowa przepisów dotyczących opłat wskazuje, że art. 84 p.g.g. jest adresowany do przedsiębiorców wydobywających kopalinę na podstawie koncesji. Koncesja zezwala na wydobywanie określonego rodzaju kopaliny. Opłata eksploatacyjna, o której mowa w art. 84 ust. 1 [ustawy] p.g.g., odnosi się zatem do tego rodzaju wydobytej kopaliny, na której wydobywanie przedsiębiorca uzyskał wymagane prawem zezwolenie (koncesję)». Innymi słowy, zgodnie z poglądem NSA, podstawą do obliczenia opłaty eksploatacyjnej jest

ustalenie ilości wydobytego materiału stanowiącego kopalinę określoną w koncesji. W przypadku zatem, gdy koncesja opiewa na wydobywanie rudy miedzi, to wyłącznie od niej powinna być naliczona opłata eksploatacyjna” (pismo Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2009 r. „Informacja na temat kierunków orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie stosowania art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze”, s. 1 i 2).

Prezentowana linia orzecznicza sądów administracyjnych została podtrzymana także w późniejszym orzecznictwie. W wyroku z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 554/09 (LexPolonica nr 2249277) NSA stwierdził, że art. 6 pkt 1 ustawy p.g.g. zawiera w sobie definicję kopaliny. Treść tego przepisu pozwala bowiem wywieść, że kopalina to minerały i skały oraz inne substancje stałe, gazowe lub ciekłe – naturalne nagromadzenie których, stanowiąc złoża kopaliny, czyni ich wydobywanie korzystnym gospodarczo. Interpretując pojęcie „wydobytej kopaliny” – w rozumieniu art. 84 ust. 1 ustawy p.g.g. – należy z kolei mieć na względzie, że przepis ten adresowany jest do przedsiębiorców wydobywających kopalinę ze złoża – która to działalność gospodarcza wymaga koncesji. Art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy p.g.g. stanowi wprost, że koncesji wymaga działalność gospodarcza w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Tym samym poza zainteresowaniem ustawy p.g.g. pozostaje wydobywanie kopalin, których naturalne nagromadzenie nie tworzy złoża i wydobywanie których nie może przynieść korzyści gospodarczej. Ponadto zwrócenia uwagi wymaga, że art. 84 ustawy p.g.g. zawarty został w Dziale IV ustawy, regulującym „Wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego”, co wskazuje, że odnosi się on do posiadaczy koncesji. Oba podane względy powalają na stwierdzenie, że obowiązek uiszczania opłat eksploatacyjnych za wydobytą kopalinę spoczywa na przedsiębiorcach, którym udzielono prawem przewidzianej koncesji i którzy wydobywają kopalinę ze złoża zgodnie z tą koncesją. Tym samym opłatę eksploatacyjną ustala się w oparciu o ilość wydobytej kopaliny, złoża której objęto koncesją. Skład orzekający NSA przychylił się w tym zakresie do poglądu wyrażonego w wyroku NSA z 7 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 359/2005 (ONSAiWSA z. 5/2006, s.145).

7.4. O ile można twierdzić, że istnieją różnice w interpretacji pojęcia „wydobyta kopalina” przyjętej przez adresatów przepisu (przedsiębiorców i organy koncesyjne) oraz prezentowanej przez zainteresowane gminy górnicze (wnioskodawców), o tyle analiza kwestionowanej regulacji prowadzi do wniosku, że na tle art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. nie występują uchybienia, które uzasadniałyby stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady określoności). W szczególności nie ma podstaw do twierdzenia, że dokonanie wykładni pojęcia „wydobyta kopalina” jest niemożliwe, i że organy stosujące prawo (a także adresaci normy – przedsiębiorcy) dokonały tej wykładni w sposób arbitralny i dowolny.

Dla stwierdzenia niezgodności przepisu z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu

wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okazały się niewystarczające (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09).

Trybunał Konstytucyjny, jak wspomniano wcześniej (zob. pkt 5.3. w części III niniejszego uzasadnienia), nie ocenia przy tym prawidłowości przyjętej interpretacji (Sejm i Prokurator Generalny uznali ją za „poprawną”). Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że zarzut naruszenia zasady określoności nie jest trafny. Dokonanie wiążącej wykładni przepisu w orzecznictwie sądów administracyjnych umożliwia jego jednolite stosowanie przez adresatów, tj. organy koncesyjne i przedsiębiorców. Interpretacja przepisu przyjęta przez organ koncesyjny (Minister Środowiska) dokonana została po uzyskaniu stosownych ekspertyz Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk w Krakowie oraz Komisji Zasobów Kopaliny. Nie można zatem twierdzić, że interpretacja użytego w art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. pojęcia „wydobyta kopalina” jest dowolna i arbitralna, a przepis jest nieprecyzyjny w stopniu, który uniemożliwia dokonanie jego wykładni za pomocą odpowiednich reguł interpretacyjnych.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. K 43/01, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 43 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07).

Jak wskazano wyżej, badana regulacja nie różnicuje sytuacji prawnej adresatów, a gdy idzie o skutki materialnoprawne – może mieć dla przedsiębiorców skutek korzystny. Stosowanie przepisu nie nastręcza trudności adresatom; przedsiębiorcy dokonują samowymiaru opłaty eksploatacyjnej z uwzględnieniem wykładni przyjętej w wyrokach sądów administracyjnych. Nawet przyjmując, że w pierwszej fazie stosowania znowelizowanego art. 84 ust. 2 p.g.g., interpretacja pojęcia „wydobyta kopalina” mogła nastręczać trudności, to należy mieć na uwadze, że: „Nieprawidłowa legislacja może zadecydować o uznaniu naruszenia art. 2 Konstytucji tylko wyjątkowo, a mianowicie wtedy, gdy nieprawidłowości techniki legislacyjnej prowadzą do negatywnych skutków materialnoprawnych, zwłaszcza – godzą w interesy adresatów norm prawnych, czy też – ze względu na niedającą się usunąć dwuznaczność przepisów – mogą spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów. Zasada prawidłowej legislacji wiąże się bowiem ściśle z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego” (wyroki TK z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39 i z 26 maja 2009 r., sygn. P 58/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 71).

Oczywistym jest, że gminy górnicze zainteresowane są jak największymi wpływami z tytułu opłaty eksploatacyjnej. W konsekwencji negatywnie oceniają znowelizowane w 2001 r. przepisy, z perspektywy kilku lat ich funkcjonowania. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że faktyczny skutek działania przepisu, w postaci zmniejszenia wpływów z opłaty eksploatacyjnej (na co mogą składać się różne czynniki), nie może przesądzać o uznaniu go za niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady określoności). Jest to kwestia wykraczająca poza zarzut niejasności normowania

(naruszenia art. 2 Konstytucji), który został przedstawiony w rozważanej sprawie.

Reasumując, treść art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g., a także przyjęte w orzecznictwie jednolite rozumienie pojęcia „wydobyta kopalina” pozwalają jednoznacznie stwierdzić, kto i za co jest zobowiązany do uiszczania opłaty eksploatacyjnej. Ocena, czy efekt przyjętej interpretacji odpowiada zakładanej *ratio legis* nowelizacji i czy jest on zgodny z zakładaną przez ustawodawcę konstrukcją opłaty eksploatacyjnej – jest kwestią niemieszczącą się w zakresie oceny konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady określoności.

Na marginesie należy odnotować, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, kopaliną wydobytą „jest całość kopaliny odłączonej od złoża” (ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2012 r. – zob. art. 227 ustawy; do opłat należnych za okres sprzed dnia wejścia w życie ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy – zob. art. 217 ustawy; ustawa z 9 czerwca 2011 r. została podpisana przez Prezydenta RP 4 lipca 2011 r.).

7.5. Trybunał Konstytucyjny poprzestał na ocenie zgodności art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady określoności). Wnioskodawcy co prawda zarzucili ponadto, że niejasność i brak precyzji zaskarżonej regulacji stwarza niebezpieczeństwo naruszenia zagwarantowanego przez art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji odpowiedniego udziału gminy w dochodach publicznych, ale zarzut ten nie został szerzej uzasadniony. Lakoniczna argumentacja sformułowana w tym kontekście pokrywa się z argumentacją dotyczącą ogólnego zarzutu naruszenia przez art. 84 ust. 1-7 ustawy p.g.g. samodzielności finansowej gmin (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), który to zarzut poddany został ocenie w punkcie 6 w części III niniejszego uzasadnienia. W związku z tym postępowanie w zakresie badania art. 84 ust. 2 ustawy p.g.g. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Zarzut niezgodności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. z art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

8.1. Zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłat, o których mowa w ust. 2, dla poszczególnych rodzajów kopalin. Rada Ministrów, ustalając stawki opłat, będzie kierowała się zasadą, iż ich wysokości nie mogą być niższe od dolnych i wyższe od górnych granic stawek opłat”.

Wnioskodawcy poruszyli dwie kwestie. Po pierwsze, kwestię przekazania do uregulowania w rozporządzeniu zasadniczego elementu daniny publicznej, tj. stawki opłaty eksploatacyjnej, co narusza zasadę wyłączności ustawowej. Względ na rygory dotyczące uregulowania w drodze ustawy podstawowych elementów daniny publicznej rodzi wątpliwość co do zgodności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. zarówno z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 217 w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Po drugie, wnioskodawcy wskazali ogólnie, że upoważniono Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu stawek opłaty eksploatacyjnej, „zaś sam sposób konstruowania owej stawki nie został określony. Narusza to również art. 92 ust. 1 Konstytucji, przewidujący obowiązek określenia w upoważnieniu zakresu spraw przekazanych do uregulowania”.

8.2. Charakter opłaty eksploatacyjnej.

Postawione zarzuty, dotyczące naruszenia art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji wymagają w pierwszej kolejności określenia charakteru opłaty eksploatacyjnej. Od oceny

tej zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych. Zgodnie z art. 217 Konstytucji: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Natomiast art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga, by rozporządzenie było wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zdanie drugie powołanego przepisu wskazuje, że upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu).

8.2.1. Opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę uiszcza przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża (art. 84 ust. 1 ustawy p.g.g.). Co do jednej kwestii uczestnicy postępowania pozostali zgodni – opłata eksploatacyjna, przewidziana w art. 84 ustawy p.g.g., jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

Opłata eksploatacyjna ma niewątpliwie cechy daniny publicznej. Jest to świadczenie ustanowione w drodze przepisów ustawowych (ma charakter publicznoprawny), powszechny (dotyczy wszystkich podmiotów prowadzących działalność w zakresie wydobywania kopaliny), przymusowy (obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich podmiotach prowadzących działalność, z którą związany jest obowiązek wniesienia opłaty, realizacja tego obowiązku nie zależy od woli podmiotu podlegającego opodatkowaniu), a przychody z opłaty są przeznaczone na realizację celów publicznych, stanowiąc dochód budżetowy jednostek samorządu terytorialnego i wyodrębnionego funduszu państwowego (Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Stanowisko, zgodnie z którym opłata eksploatacyjna stanowi daninę publiczną, wyrażane jest również w doktrynie (zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 389).

8.2.2. O ile nie powstały wątpliwości co do zakwalifikowania opłaty eksploatacyjnej do kategorii „danina publiczna”, o tyle uczestnicy postępowania różnili się w ocenie, czy opłata eksploatacyjna, będąc daniną publiczną, jest formą podatku, czy ma charakter „niepodatkowy”. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji, gdyż Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków (zob. wyrok TK z: 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98 – dotyczący opłaty eksploatacyjnej; 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 91 – dotyczący opłat za parkowanie). Trybunał Konstytucyjny uznał w powołanych wyrokach, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne, pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki.

Zadaniem opłat publicznych w systemie dochodów publicznych nie jest wyłącznie zasilanie tego systemu. Uzasadnienia ich występowania szukać należy również w pochodnych funkcjach opłat publicznych (np. prohibicyjnej, prewencyjnej, represyjnej, kompensacyjno-odszkodowawczej). Rola i znaczenie tych funkcji nie są równorzędne, zależą od takich czynników, jak dostosowanie rodzaju i wysokości opłaty publicznej do jej przedmiotu i zamierzonego kierunku oraz natężenia oddziaływania, konstrukcja prawna opłaty publicznej, odczuwalność materialna i pozamaterialna jej ciężaru finansowego (zob.

H. Dzwonkowski, *Prawo...*, Warszawa 2010, s. 4). Jak wspomniano wcześniej (zob. pkt 1.6. w części III niniejszego uzasadnienia), opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku.

Pogląd, że opłata eksploatacyjna „jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji” znalazł także wyraz w orzecznictwie sądów. W wyroku z 15 września 1998 r., sygn. akt II SA 526/98 (Lex nr 41300), NSA w Warszawie stwierdził, że: „Opłata eksploatacyjna ma (...) stanowić w pewnym zakresie również rekompensatę za szkody, jakie eksploatacja kopalin wywołuje w naturalnym środowisku”.

Ta *sui generis* rekompensata za ingerencję w środowisko (ekwiwalentność) przesądza o niepodatkowym charakterze opłaty eksploatacyjnej (zob. pkt 1.6. w części III niniejszego uzasadnienia), chociaż należy zaznaczyć, że w doktrynie toczy się dyskusja co do charakteru opłat za środowisko, do których opłata eksploatacyjna jest zbliżona. Z jednej strony przejawia się zapatrywanie, że chociaż w opłatach za środowisko można doszukiwać się pewnej ekwiwalentności świadczeń, to mają one większość cech charakterystycznych dla podatku, można je uznać za *sui generis* podatki ekologiczne. Zwolennicy innego poglądu, nawiązując do rozważań ekonomistów, wyprowadzają wniosek, że opłaty są ceną za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów środowiska albo ceną zapłaconą za prawo do korzystania z naturalnej pojemności asymilacyjnej środowiska (zob. W. Radecki, *Opłaty ...*, s. 30-32). Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażony w sprawie o sygn. U 4/98 pogląd o niepodatkowym charakterze opłaty eksploatacyjnej.

Reasumując, kluczowe znaczenie ma ustalenie, że opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną i jej uregulowanie wymaga respektowania rygorów ustanowionych w art. 217 Konstytucji, jednakże przy uwzględnieniu jej niepodatkowego charakteru. Powyższa konstatacja musi być brana pod uwagę przy rozważaniu zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawowej.

8.3. Konstrukcja upoważnienia.

Kwestionowany art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. upoważnia Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, stawek opłaty eksploatacyjnej, które stanowią jeden z parametrów służących do wyliczenia opłaty eksploatacyjnej przez przedsiębiorców. Rada Ministrów, ustalając stawki opłat, powinna kierować się zasadą, że ich wysokości nie mogą być niższe od dolnych i wyższe od górnych granic stawek opłat (art. 84 ust. 4 zdanie drugie ustawy p.g.g.).

8.3.1. Ustalenie, że opłata eksploatacyjna przewidziana w art. 84 ustawy p.g.g. jest daniną publiczną, *prima facie* przesądza o tym, że upoważnienie Rady Ministrów do określenia stawek opłaty eksploatacyjnej dla poszczególnych kopalin w rozporządzeniu jest niezgodne z art. 217 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie akcentował, że „wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać

przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13 oraz zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166). Jednocześnie, jak wspomniano wcześniej, Trybunał Konstytucyjny uznawał, że w odniesieniu do opłat, przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia podlegać może szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków, o ile w ustawie zostaną sformułowane kryteria pozwalające ustalić stawkę (zob. wyroki o sygn. U 4/98 i sygn. P 6/02).

8.3.2. Jak wspomniano wcześniej, w kwestii uregulowania stawek opłaty eksploatacyjnej w akcie podstawowym wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, badając konstytucyjność obowiązującego wówczas 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.). Zarzut dotyczył przepisu rozporządzenia (wnioskodawca wiązał sprzeczność przepisów rozporządzenia z art. 217 Konstytucji z przekroczeniem przez Radę Ministrów granic upoważnienia ustawowego, nie kwestionował zaś samego upoważnienia). Trybunał uznał, że „regulacja zawarta w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze obejmuje (...) 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”. Ustawodawca dostatecznie precyzyjnie wyznaczył zasady, według których Rada Ministrów ma określać konkretne stawki.

W świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. U 4/98, dopuszczalne jest określenie w drodze rozporządzenia wysokości stawek opłaty eksploatacyjnej. Dopuszczalność zastosowania takiego rozwiązania warunkuje to, że przepisy ustawy (niekoniecznie tylko przepis upoważniający) zawierają dostateczne kryteria pozwalające na wyznaczenie stawki opłaty. Organ wykonawczy nie może określać konkretnych stawek w sposób arbitralny, bez odniesienia do jakichkolwiek kryteriów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., przekazujący do określenia w rozporządzeniu wysokości stawek opłaty eksploatacyjnej dla poszczególnych kopalin, nie narusza art. 217 Konstytucji. Ustawa określa podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty, określa jej przedmiot, a także dolne i górne granice stawek opłaty eksploatacyjnej dla poszczególnych kopalin. Wszystkie zasadnicze elementy konstrukcji opłaty zostały zatem określone w ustawie. Rada Ministrów została zobowiązana do ustalenia stawek dla poszczególnego rodzaju kopalin, w granicach stawek określonych w ustawie p.g.g. Takie rozwiązanie zasługuje na akceptację także z przyczyn pragmatycznych (wymóg każdorazowego ustalania stawek w ustawie mógłby się okazać rozwiązaniem zbyt sztywnym). Podobne rozwiązanie przewidują także inne ustawy, dotyczące opłat związanych z korzystaniem ze środowiska, np. art. 290 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.), art. 85 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.), art. 14 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, ze zm.). Nie dokonując oceny podanych przykładowych rozwiązań, należy jedynie stwierdzić, że upoważnienie Rady Ministrów do określenia w

rozporządzeniu konkretnych stawek opłaty eksploatacyjnej nie dyskwalifikuje art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. Trybunał Konstytucyjny, zważywszy na niepodatkowy charakter opłaty eksploatacyjnej oraz mając na uwadze, że dolne i górne stawki opłaty eksploatacyjnej dla poszczególnego rodzaju kopalin zostały określone w załączniku do ustawy p.g.g., nie stwierdził naruszenia art. 217 Konstytucji przez art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g.

8.3.3. Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne scedowanie na Radę Ministrów obowiązku określenia stawek opłaty eksploatacyjnej dla poszczególnych kopalin w sytuacji, gdy dolne i górne granice stawek zostały określone w załączniku do ustawy p.g.g. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja upoważnienia ustawowego, która została przyjęta w kwestionowanym przepisie, spełnia wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji. „Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; z 10 września 2010 r., sygn. P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68). Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą się znajdować w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (zob. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11).

Stanowiący przedmiot zaskarżenia art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2001 r., wskazuje wystarczającą wytyczną, którą ma posłużyć się Rada Ministrów, ustalając stawki opłaty dla poszczególnych kopalin (opłata nie może być niższa od dolnych i wyższa od górnych granic stawek). Górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopalin określa załącznik do ustawy (art. 84 ust. 5 ustawy p.g.g.). Stawki te podlegają corocznie zmianie „stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy” (art. 84 ust. 6 ustawy p.g.g.). Na podstawie tego wskaźnika „minister właściwy do spraw środowiska ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych na następny rok kalendarzowy, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy” (art. 84 ust. 7 ustawy p.g.g.).

I tak np. w chwili złożenia wniosków, tj. w roku 2008, obowiązywały granice stawek eksploatacyjnych dla kopaliny – ruda miedzi, określone w pozycji 33 załącznika do obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie górnych i dolnych granic stawek opłat eksploatacyjnych na rok 2008 (M. P. Nr 42, poz. 485). Dolną granicę stawki ustalono na 0,90 zł, górną granicę zaś – na 4,41 zł za 1 tonę rudy miedzi. Na podstawie ustalonych granic stawek Rada Ministrów, opierając się na art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., rozporządzeniem z dnia 23 października 2007 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych (Dz. U. Nr 211, poz. 1541), które weszło w życie 1 stycznia 2008 r., ustaliła tabelę jednostkowych stawek opłat dla poszczególnych rodzajów kopalin, w tym rud metali, przyjmując dla kopaliny – ruda miedzi w poz. 33 stawkę 2,88 zł za 1 tonę kopaliny wydobytej ze złoża.

Od 1 stycznia 2011 r. obowiązują dolne i górne granice stawek wynikające z obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 5 sierpnia 2010 r. w sprawie górnych i dolnych granic stawek opłat eksploatacyjnych na rok 2011 (M. P. Nr 56, poz. 766). Rada Ministrów, rozporządzeniem z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych (Dz. U. Nr 232, poz. 1523), określiła stawkę opłaty eksploatacyjnej dla rudy miedzi w wysokości 3,10 zł za tonę (poz. 33), podczas gdy wynikające z

obwieszczenia dolne i górne granice stawek opłat eksploatacyjnych za rudy miedzi wynosiły odpowiednio: 0,97 zł i 4,71 zł za tonę.

Jak wynika z powołanych aktów prawnych, Rada Ministrów, określając konkretne stawki opłat, kieruje się jednoznaczną wytyczną wynikającą z ustawy – wysokość opłat nie może być niższa od dolnych stawek i wyższa od górnych stawek, które to granice określa załącznik do ustawy p.g.g. (corocznie granice stawek ogłasza w „Monitorze Polskim” minister właściwy do spraw środowiska – art. 84 ust. 7 ustawy p.g.g.).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że upoważnienie zawarte w art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. spełnia warunki przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważnienie jest szczegółowe pod względem podmiotowym i przedmiotowym, ale także treściowym. Określenie w załączniku do ustawy dolnych oraz górnych granic stawek opłaty eksploatacyjnej (art. 84 ust. 4 i 5 ustawy p.g.g.) z jednej strony ogranicza swobodę organu wykonawczego w ustalaniu konkretnych stawek opłat za poszczególne kopaliny, a z drugiej strony pozostawia pożądaną w wypadku opłaty eksploatacyjnej elastyczność. Określenie stawek opłaty eksploatacyjnej w załączniku do ustawy (tak jak przewiduje to nowa ustawa z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze) jest rozwiązaniem optymalnym (w istocie stawki ustalone w załączniku do ustawy odpowiadają dotychczasowym stawkom określonym w rozporządzeniu). Zważywszy jednak na charakter opłaty eksploatacyjnej (jest „wynagrodzeniem za korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem” – tak w wyroku o sygn. U 4/98), Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca dostatecznie precyzyjnie wyznaczył zasady, według których Rada Ministrów ma określać stawki opłat dla konkretnych kopaliny, a zatem art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8.4. Wnioskodawcy, formułując w *petitum* wniosków zarzut niekonstytucyjności art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g., wskazali jako wzorce kontroli art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, podczas gdy w uzasadnieniach nie wykazali, w czym przejawia się naruszenie normy zawartej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania art. 84 ust. 4 ustawy p.g.g. (w kontekście zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawowej) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2011 r. o sygn. K 10/09.

Nie znajduję podstaw do uznania, że połączone wnioski organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (gmin i miast) w sprawie o sygn. K 10/09 kwestionują postanowienia aktu normatywnego, który „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”, czego dla merytorycznego rozpoznania sprawy wymaga art. 191 ust. 2 Konstytucji. Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny analiza legitymacji wnioskodawców opiera się na nieznajdujących konstytucyjnego uzasadnienia założeniach, że:

- 1) istnieje potrzeba dokonywania rozszerzającej wykładni art. 191 ust. 2 Konstytucji;
- 2) „interes faktyczny” jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu określonej sprawy stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia przez jej organ stanowiący do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o przeprowadzenie hierarchicznej kontroli norm;
- 3) „kompensacyjna” funkcja opłaty eksploatacyjnej ma istotne znaczenie dla oceny legitymacji wnioskodawców w tej sprawie.

1. Punktem wyjścia dla oceny legitymacji podmiotów występujących do Trybunału Konstytucyjnego powinna być zasada skargowości. Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa, nie jest uprawniony do dokonywania hierarchicznej kontroli norm *ex officio*. Konstytucja w sposób wyczerpujący określa podmioty uprawnione do inicjowania postępowania przed Trybunałem oraz przesłanki, od których spełnienia uzależnione jest wystąpienie z tymi inicjatywami. W świetle postanowień ustawy zasadniczej, bezwzględną przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przez Trybunał wniosków podmiotów uprawnionych z mocy art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji określa ustęp 2 tego artykułu. Przepis ten przewiduje, że zaskarżony akt normatywny musi dotyczyć „spraw objętych ich zakresem działania”. W związku z treścią art. 191 ust. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wymaga powołania we wniosku tych podmiotów „przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.” Dlatego przyjmuje się, że podmiotom określonym w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji przysługuje tzw. ograniczona rzeczowo (szczególna, indywidualna) legitymacja wnioskowa.

2. Art. 191 ust. 1 pkt 3 ustawy zasadniczej przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uprawnienie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o przeprowadzenie hierarchicznej kontroli norm. Należy podkreślić, że z Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, iż dla stwierdzenia legitymacji wnioskowej tych podmiotów wyraźny przepis prawa powinien zaliczać kwestionowaną sprawę do zakresu działania określonego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, lub co najmniej do zakresu działania danej jednostki samorządu terytorialnego. W doktrynie słusznie podkreśla się, że „punktem wyjścia oceny legitymacji danego podmiotu jest analiza przepisów prawa określających zakres jego działania. Nie ma znaczenia ranga tych przepisów, zawsze jest jednak konieczne wskazanie konkretnego przepisu, który zalicza daną sprawę do zakresu działania podmiotu inicjującego postępowanie” (zob. B. Banaszak, *Konstytucji RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 857).

3. Uważam, że analizując przepisy prawa określające zakres działania wnioskodawców w sprawie o sygn. K 10/09, Trybunał Konstytucyjny nie wziął pod uwagę ustrojowego statusu jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. Ten szczególny konstytucyjny status wpływa na ocenę legitymacji wnioskowej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). W związku z faktem, że samorząd terytorialny wykonuje władzę publiczną związany jest określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. W tej perspektywie Trybunał Konstytucyjny, również działający na podstawie i w granicach prawa, obowiązany jest rzetelnie kontrolować, czy rzeczywiście kwestionowany przez wnioskodawców akt normatywny „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 191 ust. 2 Konstytucji na ogół podkreślał, że pojęcie „spraw objętych zakresem działania” powinno być „wykładane w sposób ścisły”, a dla oceny legitymacji wnioskowej „konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy (zob. postanowienie pełnego składu Trybunału z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2 oraz powołane tam orzecznictwo). Z uwagi na konstytucyjną zasadę legalizmu, wymaganie to jest nade wszystko aktualne w przypadku oceny legitymacji wnioskowej jednostek samorządu terytorialnego.

4. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny zastosował kryteria oceny legitymacji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wykraczające poza dopuszczalne dyrektywy wykładni art. 191 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu do niniejszego wyroku Trybunał podkreślił: „(...) interes ekonomiczny (faktyczny) gminy (który nie daje wystarczającej legitymacji do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego), stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.” Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia przesłanek dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie hierarchicznej kontroli norm stanowi odstępstwo od jednolitego i aprobowanego w kolejnych orzeczeniach ścisłego rozumienia konstytucyjnego zwrotu „sprawy objęte zakresem działania”. Dotychczas słusznie podkreślano, że musi istnieć „bezpośredni związek [kwestionowanego] przepisu z zakresem działania danego podmiotu, wynikającym z Konstytucji, ustawy lub statutu, jeśli – według ustawy – zakres działania danego podmiotu może być wyznaczony przez statut” (zob. np. postanowienia Trybunału z 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264, z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21 oraz z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113, a także postanowienie pełnego składu Trybunału o sygn. Tw 74/02). Uznawano także, że wnioskodawca ten bezpośredni związek musi wykazać, a nie jedynie uprawdopodobnić. Natomiast dokonana przez Trybunał w niniejszej sprawie interpretacja art. 191 ust. 2 Konstytucji sprowadza się w rzeczywistości do uznania, że powołanie się przez podmiot legitymowany indywidualnie jedynie na „interes faktyczny” w rozstrzygnięciu sprawy jest wystarczające do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału w szczególnej procedurze konstytucyjnej.

5. Jestem przekonana, że zaproponowane przez Trybunał Konstytucyjny kryterium „interesu faktycznego” dla oceny legitymacji podmiotów uprawnionych indywidualnie (szczególnie) nie znajduje żadnego konstytucyjnego uzasadnienia. W świetle literalnego

brzmienia art. 191 ust. 2 Konstytucji nie jest bowiem wystarczające istnienie „jakiegokolwiek” związku między treścią kwestionowanego aktu normatywnego, a zakresem działania wnioskodawcy (zob. L. Garlicki, uwagi 9-10 do art. 191 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007). Nie można utożsamiać pojęcia „sprawy objęte zakresem działania” z określeniem „jeżeli akt normatywny ich dotyczy”. Dlatego dla stwierdzenia legitymacji wnioskowej określonego podmiotu nie zawsze wystarczające jest nawet wskazanie, że ma on „interes prawny” w kwestionowaniu określonych postanowień (zob. postanowienie Trybunału z 20 listopada 2001 r., sygn. K 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Wnioskodawca uprawniony szczególnie musi bowiem wykazać bezpośredni związek o charakterze normatywnym między przedmiotem zaskarżenia a swoim zakresem działania. Dlatego uważam, że powoływanie się jedynie na związki faktyczne (w tym natury ekonomicznej czy gospodarczej) nie może stanowić wystarczającej podstawy wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W moim przekonaniu przyjęte przez Trybunał kryterium „interesu faktycznego” wykracza poza dopuszczalne granice wykładni art. 191 ust. 2 Konstytucji.

6. Zwrot „sprawy objęte zakresem działania” ma jednoznaczne i ugruntowane znaczenie w polskiej terminologii prawnej. Oznacza, że „sprawa” powinna znajdować się „w granicach ustawowej właściwości” danego podmiotu. Zwrot ten nawiązuje do licznych unormowań ustawowych określających w ten sposób właściwość (kompetencje) różnych podmiotów. Normy określające właściwość (kompetencje) oznaczają zobowiązanie danego podmiotu do załatwiania pewnego rodzaju spraw. Przepisy ustanawiające zakres działania organu władzy publicznej określają przedmiot jego działania, wskazują rodzaje spraw jakimi organ jest zobowiązany się zajmować. W prawie publicznym rekonstrukcja kompetencyjnej normy prawnej ma za punkt wyjścia właśnie przepisy określające zakres działania, zob. np. art. 6-10 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497, ze zm.), art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) oraz art. 31 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.). Przewidziany w art. 191 ust. 2 Konstytucji zwrot jest pojęciem o zastanym znaczeniu nie tylko w prawie publicznym, ale także prywatnym. Dla przykładu art. 244 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) stanowi, że: „Dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone”.

7. W pełni podzielam wyrażony przez Trybunał pogląd, że każdy wniosek podmiotu o ograniczonej rzeczowo legitymacji wnioskowej wymaga wszechstronnego, indywidualnego zbadania, czy sprawa uregulowana przez zaskarżony akt normatywny mieści się w zakresie działania danego podmiotu. W niniejszym postępowaniu „sprawą” uregulowaną przez zaskarżony art. 84 ust. 1-7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.; dalej: p.g.g.) jest mechanizm obliczania i uiszczania opłaty eksploatacyjnej. A zatem odpowiedź na pytanie o legitymację wnioskową gmin zależy od ustalenia, czy i jaką rolę w tym mechanizmie ustawodawca dla nich przewidział. Ostatecznym adresatem zaskarżonych przepisów jest przedsiębiorca (art. 84 ust. 8 p.g.g.), do którego należy ustalanie i uiszczanie we własnym zakresie i bez wezwania, opłaty eksploatacyjnej. Zakwestionowany art. 84 ust. 4 p.g.g. przewiduje, że Rada Ministrów, a nie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jest zobligowana do określenia stawek opłaty eksploatacyjnej w drodze rozporządzenia dla

poszczególnych rodzajów kopalin. Ponadto zgodnie z art. 84 ust. 7 p.g.g., minister właściwy do spraw środowiska ogłasza górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych na następny rok kalendarzowy, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy. Natomiast w razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej lub niezłożenia albo w razie złożenia informacji nasuwającej zastrzeżenia, organ koncesyjny (którym nie jest organ stanowiący gminy lub miasta) na podstawie własnych ustaleń wydaje decyzję, w której ustala wysokość należnej opłaty. W związku z powyższym, nie ma wątpliwości, że określenie sposobu ustalania opłaty eksploatacyjnej leży przede wszystkim w zakresie działania ustawodawcy, który nie przekazał w tej materii żadnych kompetencji gminom (miastom), ani innym jednostkom samorządu terytorialnego, jak również nie przewidział dla nich w tym procesie aktywnej roli.

8. Nie jest zatem poprawne rozumowanie Trybunału Konstytucyjnego, że zaskarżone przepisy aktu normatywnego dotyczą „sprawy” objętej zakresem działania gminy (miasta). Gmina jest beneficjentem, którego budżet jest zasilany między innymi wpływami z opłat eksploatacyjnych. Jednakże żaden przepis prawa nie przyznaje gminie lub miastu, ani jakimkolwiek z ich organów kompetencji w zakresie ustalania tej opłaty. Co istotne, nawet art. 86 ust. 1 p.g.g. przewidujący, że środki uzyskane z opłat eksploatacyjnych stanowią w 60% dochód gminy, pozostaje poza kwestionowaną przez wnioskodawców regulacją art. 84 ust. 1-7 p.g.g. Gmina ma jedynie interes faktyczny (o charakterze ekonomicznym), a nawet nie interes prawny, w zbadaniu, czy reguły kształtujące wymiar tej opłaty nie naruszają postanowień ustawy zasadniczej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt II GSK 242/06, Lex nr 291553 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1757/05, Lex nr 212133). Uważam zatem, że zakres podmiotowy i przedmiotowy zaskarżonych przepisów zdecydował o przekroczeniu przez wnioskodawców ich ograniczonej rzeczowo legitymacji. Kwestionując mechanizm ustalania opłaty eksploatacyjnej wnioskodawcy w rzeczywistości dążą do zapewnienia sobie odpowiednich dochodów budżetowych. Przedstawiona przez nich argumentacja koncentruje się na nieprawidłowościach praktyki określania podstawy wymiaru opłaty i naliczania należnej kwoty. Wskazany przedmiot kontroli tym samym wkracza w sferę polityki gospodarczej i fiskalnej państwa.

9. Ponadto przyjmując dyskusyjne założenie, że dochód z opłaty eksploatacyjnej należy traktować jako *sui generis* wynagrodzenie za ingerencję w środowisko naturalne, Trybunał Konstytucyjny doszedł do trudnej do zaakceptowania konkluzji, iż przepisy określające sposób ustalania tej opłaty pozostają w związku z zakresem działania wnioskodawców. Tymczasem założenie to nie zmienia faktu, że gmina nie ma żadnych kompetencji w mechanizmie ustalania tej opłaty, a jedynie interes faktyczny w otrzymaniu z niej przychodu. Przedstawione założenie nie dowodzi zatem o bezpośrednim związku zaskarżonych przepisów z zakresem działania wnioskodawców. Jak bowiem słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu, przychód uzyskiwany przez gminę z opłaty eksploatacyjnej jedynie może, ale nie musi zostać przeznaczony na rekultywację i zagospodarowanie terenów dotkniętych szkodami i eksploatacją górnictwem. Z otrzymywanymi przez gminę środkami nie są powiązane żadne konkretne obowiązki, dlatego nie są one gromadzone w postaci funduszy celowych. Przychody te zasilają budżet gminy. Może ona nimi swobodnie dysponować, w granicach obowiązujących przepisów (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Po 501/08, Lex nr 562515). W postanowieniu o sygn. K 40/06, Trybunał Konstytucyjny w podobnej sprawie odmówił radzie miejskiej legitymacji skargowej, wskazując między

innymi, że „środki uzyskane z kar za pozakoncesyjne wydobywanie kopalin są z punktu widzenia gmin zwykłymi źródłami dochodów, nie ma obowiązku tworzenia z nich funduszy celowych ani pokrywania z nich wyłącznie wydatków związanych z naprawieniem szkód górniczych”. Co więcej, nawet zmniejszenie dochodu gminy z określonego źródła nie przesądza o niezgodności określonej regulacji z powołanym przez wnioskodawców art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli nie jest to dochód celowy, a tylko jeden z licznych przychodów budżetu gminy, który służy realizacji ogółu jej zadań publicznych.

10. Nie mogę także zgodzić się z pozostałymi argumentami przytoczonymi w uzasadnieniu wyroku jako usprawiedliwienie potrzeby dokonania przez Trybunał rozszerzającej wykładni art. 191 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze, literalna wykładnia tego przepisu, wiążąca zakres działania z właściwością (kompetencjami) danego podmiotu, nie powoduje pozostawienia spraw dotyczących samorządu terytorialnego poza kontrolą konstytucyjności. W sprawach związanych z jednostkami samorządu terytorialnego, które wykraczają poza granice legitymacji szczególnej organów stanowiących tych jednostek, do Trybunału Konstytucyjnego mogą zwrócić się podmioty legitymowane ogólnie, w tym członkowie parlamentu, będący przedstawicielami społeczności lokalnych. Korzystając z większej swobody jaką daje zdanie odrębne, pragnę wyrazić przekonanie, że organy samorządu terytorialnego nie działają w pustej przestrzeni życia publicznego. Samorząd terytorialny powinien zachowywać postawę otwartości i gotowości sygnalizowania swoich problemów otaczającym je ogniwom organizacji państwa, a także aktywizować swoich reprezentantów w parlamencie. Po drugie, nie można uznać, że konstytucyjnie określoną samodzielność jednostek samorządu przekreśla decyzja ustrojodawcy, iż nie mogą one kwestionować zgodności z ustawą zasadniczą wszystkich aktów normatywnych z nimi związanych. Chociażby badania prawnoporównawcze potwierdzały, że jest to normalny stan rzeczy w demokratycznych państwach prawnych. W wielu jurysdykcjach jednostki samorządu terytorialnego nie mają zdolności wnioskowej przed sądem konstytucyjnym, a jeżeli jest już im ona przyznana to ma charakter wąski, najczęściej ograniczony do ściśle rozumianej ochrony samodzielności tych jednostek.

11. Uważam, że krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed polskim sądem konstytucyjnym jest szeroki (zob. L. Garlicki, uwaga 9 do art. 191 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*). Nie było zamierzeniem ustrojodawcy, żeby podmioty mające szczególną, ograniczoną legitymację wnioskową, w rzeczywistości mogły kwestionować wszelkie regulacje jakkolwiek z nimi związane. Brzmienie art. 191 ust. 2 Konstytucji nie jest przypadkowe. Ograniczenie legitymacji czynnej części uprawnionych podmiotów chroni cenne wartości konstytucyjne, jak stabilność i spójność systemu prawnego (por. postanowienie Trybunału o sygn. K 42/01 oraz powołane tam orzecznictwo). Rozszerzająca wykładnia art. 191 ust. 2 Konstytucji w wielu sprawach doprowadziłaby do likwidacji różnicy pomiędzy ogólną legitymacją wnioskową (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), a ograniczoną rzeczowo legitymacją podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa ugruntowany jest pogląd, że uprawnienia szczególne nie mogą być interpretowane rozszerzająco (zob. np. postanowienie Trybunału o sygn. Tw 74/02). Tym bardziej, że z Konstytucji nie wynika domniemanie dostępu do Trybunału Konstytucyjnego. Na dodatek, przyznanie uprawnienia jednostkom samorządu terytorialnego do zaskarżania aktów normatywnych jakkolwiek związanych z ich zakresem działania niesie ze sobą zagrożenia z punktu widzenia zasady legalizmu.

12. Reasumując, nie mogę się zgodzić, że przepisy regulujące mechanizm ustalania opłaty eksploatacyjnej dotyczą sprawy objętej zakresem działania wnioskodawców. Przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny założenie, iż kompensacyjny charakter opłaty eksploatacyjnej przesądza o związku między sposobem jej ustalania a zakresem działania gmin (miast), nie jest poprawne. Wnioskodawcy oraz Trybunał Konstytucyjny nie udowodnili, że związek ten ma charakter bezpośredni i prawnie istotny. Nie udało im się bowiem wskazać jakiegokolwiek kompetencji wnioskodawców w zaskarżonym mechanizmie ustalania tej opłaty. Na potrzeby uznania legitymacji wnioskowej w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny przyjął rozumowanie oparte na ciągu pośrednich, irrelevantnych z punktu widzenia art. 191 ust. 2 Konstytucji zależności, skupionych wokół kryterium „interesu faktycznego”. Spełnienie tego kryterium nie może być jednak uznane za wystarczającą przesłankę do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału, który nie jest sądem faktów, ale prawa. Utożsamiając zwrot „sprawy objęte zakresem działania” z pojęciem „interesu faktycznego” Trybunał Konstytucyjny wprowadził do swojego orzecznictwa interpretację art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej, która przy zastosowaniu uznanych i dopuszczalnych dyrektyw wykładni prawa pozostaje poza funkcjami jakie przepis ten pełni w konstytucyjnym porządku prawnym. Wykładnia ta nie znajduje żadnego konstytucyjnego uzasadnienia. Dlatego jestem przekonana, że Trybunał Konstytucyjny powinien był umorzyć postępowanie w sprawie o sygn. K 10/09.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie o sygn. akt K 10/09.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Podzielam argumentację Trybunału Konstytucyjnego co do merytorycznej oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Uważam jednak, że wnioskodawca nie posiadał legitymacji procesowej w tej sprawie. W związku z tym Trybunał powinien był umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

1. Legitymacja procesowa podmiotów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym uregulowana została od początku do końca w Konstytucji. Opiera się na zasadniczym rozróżnieniu podmiotów posiadających legitymację ogólną, a więc mających uprawnienie do wszczęcia hierarchicznej kontroli norm każdego aktu normatywnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), oraz podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej (art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji). Podmioty te mogą kwestionować w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie te akty normatywne, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Oznacza to wyraźne zawężenie możliwości inicjowania postępowań w sprawie kontroli konstytucyjności, odnoszące się do treści skarżonych przepisów.

To na podmiocie występującym z wnioskiem do Trybunału ciąży obowiązek wykazania, że kwestionowany akt normatywny dotyczy zakresu działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jest natomiast zobligowany do weryfikacji legitymacji procesowej na każdym etapie postępowania w konkretnej sprawie. Wiąże się to bezpośrednio z obowiązkiem działania przez Trybunał wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a więc możliwością podejmowania hierarchicznej kontroli norm jedynie na wniosek uprawnionego podmiotu.

2. Bezspornym jest, że legitymacja procesowa organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wszczynania postępowań w sprawie hierarchicznej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym ma charakter przedmiotowo ograniczony (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Precyzyjne określenie zakresu tego ograniczenia, determinowanego na poziomie konstytucyjnym istnieniem przesłanki wskazanej w art. 191 ust. 2 Konstytucji, staje się zatem kluczowe dla oceny dopuszczalności wszczęcia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania na wniosek podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mogą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym żądać zbadania konstytucyjności każdego aktu normatywnego. Przywołanie tego stwierdzenia nie ma w tym miejscu wyłącznie znaczenia porządkującego, ale stanowi istotny punkt wyjścia dla dalszych ustaleń. Ograniczenie wynikające z art. 191 ust. 2 Konstytucji ma wyraźnie charakter zawężający i jest oczywistą konsekwencją podmiotowego wyodrębnienia różnych grup wnioskodawców, wyliczonych

z jednej strony w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, z drugiej zaś w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji.

Samo rozróżnienie podmiotów posiadających legitymację ogólną i ograniczoną należy odczytywać w powiązaniu z wyraźnym oddzieleniem poszczególnych wnioskodawców z tej drugiej kategorii, w ramach punktów 2-5 art. 191 ust. 1 Konstytucji. Nie mamy tutaj do czynienia z wyliczeniem podobnym do tego, jakie zastosowano w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, ale poszczególne podmioty wyposażone w ograniczone prawo inicjowania kontroli konstytucyjności zostały ujęte osobno w ramach kolejnych jednostek redakcyjnych art. 191 ust. 1 Konstytucji. Zatem, dokonując wykładni przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji należy uwzględniać nie tylko jej zawężający charakter co do zakresu zaskarżenia, lecz także jej specyficzne znaczenie w perspektywie roli ustrojowej każdego z wnioskodawców, o których mowa kolejno w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji.

3. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności tylko tych aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ustalenie normatywnej treści wskazanej tu przesłanki wiąże się z trzema zasadniczymi zagadnieniami. Pierwsze dotyczy sposobu rozumienia terminu „zakres działania”, drugie jest związane ze sformułowaniem „dotyczy spraw”, trzecie natomiast odnosi się do strony podmiotowej konkretnego wnioskodawcy. Chodzi więc nie tylko o wskazanie tej sfery działalności, która stanowić ma punkt odniesienia przy badaniu dopuszczalności kwestionowania konkretnego aktu normatywnego, lecz także o stwierdzenie, czy na gruncie określonego wypadku dochodzi do treściowego powiązania skarżonych przepisów z zakresem działania wnioskodawcy. Trzeci istotny aspekt prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny weryfikacji ograniczonej legitymacji procesowej musi natomiast uwzględniać charakter prawny konkretnego wnioskodawcy, którym – w badanym wypadku – jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zakres działania jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) obejmuje zarówno prawem określone kompetencje tych podmiotów, jak i normy kształtujące ich zadania. Nie ma powodu, aby starając się wyznaczyć sferę funkcjonowania tej klasy wnioskodawców, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, ograniczać się wyłącznie do pierwszej z wymienionych kategorii. Podstaw do takiej zawężającej wykładni nie stwarza również brzmienie tego przepisu Konstytucji. Trzeba przy tym podkreślić, że nie chodzi tu wyłącznie o abstrakcyjnie rozumiany „zakres działania” wnioskodawcy, ale o ten zakres, który odnosi się konkretnie do jednostki samorządu terytorialnego. W tym znaczeniu można zatem mówić o niezbędnej konkretyzacji przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji w kontekście podmiotu wyposażonego w ograniczoną legitymację procesową. Wychodząc z tego założenia, warto podkreślić, że na gruncie analizowanego wypadku mamy do czynienia z organem, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, realizując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Jest przy tym – w ramach realizowanych przez siebie zadań oraz wykonywanych kompetencji – związany obowiązkiem działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Do tego statusu nawiązuje wyraźnie rozstrzygnięcie zawarte w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym prawo do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego posiadają wyłącznie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji trzeba przyjąć, że wspomniany w art. 191 ust. 2 Konstytucji „zakres działania”, odnoszący się do podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, obejmować będzie wszystkie akty normatywne stanowiące podstawę

podejmowania rozstrzygnięć władczych jednostek samorządu terytorialnego, działających za pośrednictwem swoich organów stanowiących.

Przyjęty sposób rozumienia terminu „zakres działania”, powiązany ściśle ze statusem prawnym jednostek samorządu terytorialnego, przesądza jednoznacznie o tym, że podmioty te nie mają możliwości kwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszystkich aktów normatywnych związanych z ich funkcjonowaniem, czy też szeroko pojętą działalnością. Nie chodzi zatem o takie rozumienie przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji, które czyni daną jednostkę samorządu terytorialnego właściwą do wszczynania kontroli konstytucyjności we wszystkich sprawach, dotyczących jej pośrednio bądź bezpośrednio. Zakres działania, odczytywany w kontekście podstaw prawnych funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, a więc rozstrzygnięć kształtujących sferę wykonywanych przez ten podmiot zadań oraz powiązanych z nimi kompetencji, ma umożliwiać identyfikację tego wycinka rozwiązań normatywnych, w ramach których dana jednostka samorządu staje się władna do podejmowania określonych działań w imieniu władzy publicznej. Właśnie w tym konkretnym obszarze, a więc w granicach tak rozumianego zakresu działania, może dostrzegać niekonstytucyjność aktów prawnych stanowiących podstawę jej funkcjonowania i kwestionować ich zgodność z ustawą zasadniczą we wniosku kierowanym do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

Akty normatywne kwestionowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają dotyczyć spraw objętych ich zakresem działania, a więc pozostawać w ścisłym powiązaniu z realizowaniem zadań i wykonywaniem kompetencji przez te jednostki. Charakter tego powiązania nie może być jednak rozumiany w taki sposób, który dopuszcza inicjowanie kontroli konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych mających wpływ na działalność danej jednostki samorządu. Chodzi tu wyłącznie o te akty, które determinują zadania i kompetencje danej klasy wnioskodawców, a więc wyznaczają kształt prawny podstaw ich działania. Uprawnienie do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może zatem prowadzić do podważania konstytucyjności aktów prawnych tylko dlatego, że oddziałują na sposób funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W przeciwnym razie prowadziłoby to do rozszerzenia przedmiotowo ograniczonej legitymacji procesowej wspomnianych podmiotów na bliżej nieokreśloną kategorię aktów normatywnych, których związek z zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego miałby charakter pozorny bądź luźny. Organy stanowiące jednostek samorządu mogłyby bowiem domagać się wszczęcia postępowania w odniesieniu do wszystkich unormowań, które – choćby w nieznacznym stopniu – dotyczą ich sfery działania, a przez to determinują sposób wykonywanych przez nie zadań. To zaś równałoby się z uznaniem przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji za prawnie nieznaczące kryterium oceny ograniczonej legitymacji procesowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Samo oddziaływanie kwestionowanych rozwiązań na sytuację prawną wnioskodawcy, a więc stwierdzenie, że dane rozwiązania mogą mieć bezpośredni wpływ na to, jak jednostka samorządu terytorialnego będzie wykonywać powierzone jej zadania publiczne, nie stanowi zatem wystarczającego kryterium oceny ograniczonej legitymacji procesowej tej klasy wnioskodawców.

4. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, należy jednoznacznie stwierdzić, że spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, nie może być utożsamiane z wykazaniem istnienia określonego interesu prawnego po stronie wnioskodawcy pragnącego zainicjować postępowanie w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Powoływanie się wyłącznie na zainteresowanie

wnioskodawcy rozstrzygnięciem Trybunału w danej sprawie jest niewystarczające do stwierdzenia posiadania ograniczonej legitymacji procesowej. Taka przesłanka odwołuje się bowiem do niedookreślonej, a przy tym niezwykle szerokiej kategorii aktów normatywnych, które wykraczają poza termin „spraw objętych zakresem działania”. Rozszerza przez to przedmiotowy zakres legitymacji procesowej podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, dopuszczając do kwestionowania konstytucyjności praktycznie każdego aktu normatywnego, który w odczuciu konkretnego wnioskodawcy – w tym wypadku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – może godzić w jego ogólnie pojmowany, a przy tym subiektywnie identyfikowany, interes prawny, ekonomiczny czy inny.

Ograniczenie legitymacji procesowej podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie polega na zawężeniu zakresu potencjalnego zaskarżenia przez pryzmat ogólnie ujmowanego interesu tych jednostek. Przyznane im uprawnienie do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm nie stanowi bowiem szczególnej formy zabiegania przez nie o swoje szeroko rozumiane interesy prawne. Nie jest przy tym alternatywą – względem drogi sądowej – formą ochrony samodzielności tych podmiotów (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Ewentualna „korzyść”, jaką może uzyskać jednostka samorządu terytorialnego w związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie, nie może zatem mieć decydującego znaczenia dla oceny tego, czy posiada ona legitymację procesową. Włączenie jednostek samorządu terytorialnego, jak i pozostałych podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej, do grupy potencjalnych inicjatorów kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny należy odczytywać przez pryzmat ukształtowanego systemu gwarancji przestrzegania Konstytucji stanowiącej najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Wyrażne poszerzenie grupy podmiotów uprawnionych do składania wniosków, do jakiego doszło na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., związane jest z ochroną interesu publicznoprawnego wyrażającego się w dążeniu do zapewnienia nadrzędności przepisów Konstytucji oraz spójności systemu prawa. Przyznanie prawa do inicjowania kontroli konstytucyjności tak wielu podmiotom nie może być przez to rozumiane jako powierzenie im dodatkowego mechanizmu ochrony „swoich interesów”, realizującego się w szczególnej formie postępowania konstytucyjnego. Przeczyłoby to nie tylko logice działania ustrojodawcy, wyodrębniającego dwie kategorie podmiotów o zróżnicowanym zakresie ich legitymacji procesowej, lecz także stało w sprzeczności z istotą kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Prezentowany przeze mnie sposób rozumienia ograniczonej legitymacji procesowej wielokrotnie potwierdzał Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie. Trybunał wskazywał, że możliwość inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze szczególnym charakterem działalności prowadzonej przez dany podmiot i ściśle ograniczonym przez jej zakres. Nie wystarczy zatem, że kwestionowany przepis może znaleźć lub w rzeczywistości znalazł zastosowanie w stosunku do wnioskodawcy, bądź dotyczy kręgu podmiotów, w którym mieści się wnioskodawca. Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności rozumianej jako realizacja konstytucyjnie bądź ustawowo określonych zadań bądź kompetencji tego rodzaju wnioskodawców (por. m.in. postanowienia TK z: 9 lipca 2003 r., sygn. Tw 17/03, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 167, pkt 2 uzasadnienia; 23 marca 2004 r., sygn. K 21/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 26, pkt 1 uzasadnienia; 11 marca 2008 r., sygn. Tw 32/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 47, pkt 3 uzasadnienia; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113, pkt 1 uzasadnienia).

Dodać warto, że ograniczenie legitymacji procesowej jednostek samorządu terytorialnego przed sądem konstytucyjnym jest typowym rozwiązaniem kontynentalnego modelu sądownictwa konstytucyjnego. Co do zasady bowiem legitymacja ta jest węższa od tej, jaką posiadają organy państwa w zakresie możliwości kwestionowania przed sądem konstytucyjnym aktu normatywnego. Widać to choćby na przykładzie rozwiązań niemieckich, umożliwiających gminom bądź związkom gmin kwestionowanie ustaw federalnych i krajowych wyłącznie z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji samorządności terytorialnej. Innym przykładem mogą być także unormowania obowiązujące w Republice Włoskiej, pozwalające jednostkom samorządu terytorialnego (regionom) na inicjowanie kontroli konstytucyjności tych ustaw, które wkraczają w sferę kompetencji zastrzeżonych dla takich jednostek na poziomie konstytucyjnym.

6. Dopuszczając do merytorycznego orzekania w sprawie o sygn. K 10/09, na podstawie połączonych wniosków rad gmin, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gminy mają niewątpliwy interes prawny w zbadaniu, czy reguły kształtujące wymiar opłaty stanowiącej jedno ze źródeł ich dochodów, są zgodne z Konstytucją. Powiązał zatem możliwość merytorycznego rozpatrzenia wniosków przedłożonych przez rady gminy wyłącznie z fiskalnym interesem tych podmiotów. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego akceptuje możliwość inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w sposób, który znacznie wykracza poza zakres ich ograniczonej legitymacji procesowej. Umożliwia bowiem kwestionowanie aktu normatywnego, który nie stanowi podstawy wykonywania zadań bądź kompetencji gminy, nie mieści się w ramach dopuszczalnego zakresu zaskarżenia wynikającego z art. 191 ust. 2 Konstytucji. Przepisy zaskarżone przez wnioskodawcę bez wątpienia oddziałują na sytuację gmin i mają wpływ na sposób jej funkcjonowania. Nie oznacza to jednak, że takie oddziaływanie może być automatycznie rozumiane jako spełniające kryterium oceny ograniczonej legitymacji procesowej danej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

7. Odwołanie się przez Trybunał Konstytucyjny do kategorii subiektywnie rozumianego interesu prawnego jako kryterium oceny ograniczonej legitymacji procesowej ma istotne znaczenie nie tylko w kontekście badanej sprawy. Stwarza bowiem niebezpieczeństwo rozszerzającego odczytywania przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji również przez inne klasy podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Zastosowanie kryterium interesu prawnego do oceny materialnego zakresu legitymacji procesowej tych wnioskodawców prowadzi do nieuprawnionego poszerzenia kategorii aktów normatywnych, które mogą być kwestionowane przez te podmioty.

Do uznania zaskarżonych przepisów – regulujących podmiot, przedmiot, stawki oraz sposób obliczenia opłaty eksploatacyjnej – za mieszczące się w zakresie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie wystarcza odwołanie się do ogólnego charakteru tej opłaty. Nie ma w tym kontekście decydującego znaczenia nawiązanie do funkcji tej opłaty jako rekompensaty za ingerencję w środowisko naturalne, akcentowanie merkantylnego udziału gmin w pozyskiwaniu środków z tej opłaty czy też analizowanie sposobu ustalania jej wysokości w drodze samoobliczenia przez przedsiębiorców wydobywających kopaliny. Żadna z tych cech z osobna ani wszystkie łącznie nie pozwalają, moim zdaniem, uznać art. 84 ustawy Prawo geologiczne i górnicze za mieszczący się w zakresie działania gmin w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

8. Stanowisko zajęte w zdaniu odrębnym ma swoje oparcie w językowym brzmieniu Konstytucji. Zawężenie zakresu zaskarżenia podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej, z uwagi na przesłankę wynikającą z art. 191 ust. 2 Konstytucji, wiąże się ściśle ze szczególną rolą ustrojową Trybunału Konstytucyjnego, który nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości i nie jest sądem faktów. Przesłanka interesu prawnego jest więc generalnie nieadekwatnym kryterium oceny ograniczonej legitymacji procesowej wszelkich podmiotów posiadających prawo do wszczynania postępowań przed Trybunałem.