



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2004 r.

36432

RPO-469796-IV-ST/04

Pan Czesław Śleziak
Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze,

W trakcie mojego spotkania z członkami Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce zostały mi przedstawione liczne problemy, z którymi spotykają się owe gminy. Jeden z tych problemów dotyczy niekorzystnych - zdaniem członków Stowarzyszenia - zmian, jakie zostały wprowadzone w 2001 r. w zakresie ustalania opłat eksploatacyjnych za wydobytą kopalinę, które to opłaty w istotnej części stanowią dochód gmin.

Nie do mnie należy ocena, czy wysokość opłat eksploatacyjnych za wydobyte kopaliny została ustalona na odpowiednim poziomie. Natomiast z uwagi na podnoszone zarzuty dokonałem oceny obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa z punktu widzenia zachowania standardów konstytucyjnych. Badając zasadność zarzutów wysuwanych przez zainteresowane gminy poddałem przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.).

Zgodnie z art. 84 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża uiszcza opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę. Opłatę eksploatacyjną ustala się jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 84 ust. 2).

Natomiast opłatę eksploatacyjną za wydobytą kopalinę towarzysząca ustala się jako iloczyn 50% kwoty stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i ilości kopaliny towarzyszącej wydobytej w okresie rozliczeniowym (art. 84 ust. 3). Górną i dolną granicę stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopaliny

określa załącznik do ustawy (art. 84 ust. 5). 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 (art. 84 ust. 6 ustawy). Natomiast Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, stawki opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopalin. Rada Ministrów, ustalając stawki opłat, kieruje się zasadą, iż ich wysokości nie mogą być niższe od dolnych i wyższe od górnych granic stawek opłat (art. 84 ust. 4). Aktualnie stawki omawianych opłat są ustalone przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie opłat eksploatacyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1746 ze zm.).

Ustalone w powyższy sposób opłaty eksploatacyjne za wydobyte kopaliny stanowią w 60% dochód gminy, na terenie której jest prowadzona działalność objęta koncesją, w 40% natomiast dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 86 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego). Opłatę eksploatacyjną wnosi się w terminie jednego miesiąca po upływie każdego kwartału. W razie niedopełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku wniesienia opłaty eksploatacyjnej organ koncesyjny na podstawie własnych ustaleń wydaje decyzję, w której określa wysokość należnej opłaty, stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania (art. 84 ust. 9 i 10 Prawa geologicznego i górniczego). Wreszcie do opłat eksploatacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych, z tym że określone w nich uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom. Wierzycielem jest odpowiednio gmina lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 87 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego).

Treść powołanych powyżej przepisów Prawa geologicznego i górniczego prowadzi do wniosku, iż wbrew swojej nazwie opłata eksploatacyjna nie jest powiązana w żaden sposób z jakimkolwiek świadczeniem ze strony gminy czy też NFOSiGW. Jej konstrukcja ustawowa prowadzi do konkluzji, że przybiera ona postać daniny publicznej. Opłata eksploatacyjna ma charakter publicznoprawny, obowiązek jej zapłaty wynika bowiem z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W razie nieuiszczenia opłaty w przewidzianym przez prawo terminie, wydawana jest decyzja administracyjna określająca wysokość należnej opłaty, a następnie obowiązki wynikające z tej decyzji są realizowane w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. O tym, że opłata eksploatacyjna jest daniną publiczną przesądza również i to, że ma ona bezzwrotny charakter. Jest ona bowiem w sposób definitywny przekazywana na rzecz właściwej gminy oraz NFOSiGW.

Skoro opłata eksploatacyjna przybiera zgodnie z przepisami Prawa geologicznego i górniczego daninowy charakter, to jej ustawowa konstrukcja musi spełniać wymogi określone art. 217 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią wskazanej normy

konstytucyjnej nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy. W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK Nr 1/A/2002, poz. 44) należy przyjąć, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji RP trzeba rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zalicza się m. in. określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Oznacza to, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny.

Z punktu widzenia zgodności właśnie z art. 217 Konstytucji RP należy dokonać oceny zawartych w Prawie geologicznym i górnictwym rozwiązań dotyczących ustalenia stawek opłat eksploatacyjnych za wydobyta kopalinę. Otóż nie ulega wątpliwości, że górną i dolną granicę stawek opłat eksploatacyjnych dla poszczególnych rodzajów kopalin określa załącznik do ustawy. Natomiast w myśl art. 84 ust. 4 Prawa geologicznego i górnictwego Rada Ministrów została umocowana do określenia stawek tych opłat w granicach zakreślonych przez ów załącznik do ustawy. W związku z tym powstaje pytanie, czy takie rozwiązanie można uznać za wypełnienie adresowanego z mocy art. 217 Konstytucji RP do ustawodawcy nakazu określenia stawek daniny publicznej w ustawie. W mojej ocenie art. 84 ust. 4 Prawa geologicznego i górnictwego nie wypełnia tego konstytucyjnego nakazu. W istocie pozostawia on Radzie Ministrów niczym nieskrępowaną swobodę w zakresie określenia stawek opłat eksploatacyjnych, byleby w ramach owej swobody zostały zachowane górne i dolne granice stawek opłat określonych w ustawie.

Analiza treści załącznika do Prawa geologicznego i górnictwego wskazuje, iż np. dla węgla kamiennego dolna granica stawki została ustalona w kwocie 0,83 zł za tonę, zaś górna granica stawki w kwocie 4,15 zł za tonę. Górna stawka może zatem być w tym przykładowym przypadku pięciokrotnie wyższa niż dolna stawka. Problem polega na tym, że ani upoważnienie ustawowe zawarte w art. 84 ust. 4 Prawa geologicznego i górnictwego ani też inne przepisy tej ustawy nie określają kryteriów, którymi powinna kierować się Rada Ministrów ustalając w rozporządzeniu stawkę opłat eksploatacyjnych. Gdyby więc nawet przyjąć, że dopuszczalna jest z punktu widzenia art. 217 Konstytucji RP konstrukcja polegająca na ustaleniu w ustawie dolnych i górnych granic stawek opłat eksploatacyjnych, to i tak upoważnienie ustawowe powinno zawierać wskazania dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być przedmiotem rozporządzenia.

Upoważnienie zgodnie z nakazem zawartym w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP powinno mianowicie określać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 156) wskazuje się na związek art. 217 Konstytucji RP z art. 92 Konstytucji RP. Związek ów przejawia się w tym, iż art. 217 Konstytucji RP nie uchylając stosowania w zakresie prawa daninowego art. 92 Konstytucji RP ustanawia dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych. Te warunki - w mojej ocenie - nie zostały spełnione w omawianym zakresie, gdyż upoważnienie ustawowe nie zawiera wskazań dotyczących kryteriów, którymi powinna Rada Ministrów kierować się ustalając stawki opłat eksploatacyjnych, co prowadzi do wniosku, iż art. 84 ust. 4 Prawa geologicznego i górniczego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zd. 2 i art. 217 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także - jeśli Pan Minister podzieli moje poglądy - o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Z wyrazami szacunku

/-/