

Wyrok z dnia 18 stycznia 2002 r.

III RN 190/00

Ruda miedzi w postaci urobku kopaliny wydobytej ze złoża "wymaga poddania przeróbce" i dopiero w postaci koncentratu miedziowego nadaje się do wprowadzenia do obrotu rynkowego (art. 84 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.).

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Ryszarda Walczaka, po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 2002 r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w L. na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 29 stycznia 1999 r. [...] z dnia 2 lutego 1999 r. [...] z dnia 11 marca 1999 r. [...] z dnia 29 stycznia 1999 r. [...] z dnia 18 maja 1999 r. [...] z dnia 9 lipca 1999 r. [...] w przedmiocie wymierzenia opłaty eksploatacyjnej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

U z a s a d n i e n i e

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa sześcioma decyzjami, a mianowicie decyzją z dnia 29 stycznia 1999 r., decyzją z dnia 2 lutego 1999 r., decyzją z dnia 11 marca 1999 r., decyzją z dnia 29 stycznia 1999 r., decyzją z dnia 18 maja 1999 r. oraz decyzją z dnia 9 lipca 1999 r., utrzymał w mocy swoje wcześniejsze decyzje o wymierzeniu oddziałom Kombinatów Górniczo-Hutniczych Miedzi „P.M.” SA w L. opłaty eksploatacyjnej za okresy od III kwartału 1997 r. do I kwartału 1999 r. W uzasadnieniu tych decyzji Minister Ochrony Środowiska Zasobów

Naturalnych i Leśnictwa stwierdził, że w złożach rudy miedzi śladowym pierwiastkiem współwystępującym jest srebro, które jest ekwiwalentnie przeliczane na miedź. Stąd wartość rudy miedzi lub koncentratu miedziowego jest ustalana wedle zawartości miedzi i tak przeliczonego srebra oraz ich cen. Do III kwartału 1998 r. opłatę eksploatacyjną wymierzano od wartości koncentratu miedziowego, a później od wartości kopaliny, tzn. rudy miedzi, przy zastosowaniu wspólnej stawki 3%.

W skargach na powyższe sześć decyzji Prokurator Okręgowy w L. zarzucił naruszenie art. 5 ust. 2 pkt 2, art. 6 pkt 1 i art. 84 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.), § 1 pkt 9 i § 2 ust. 4 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) oraz art.7 i art. 77 § 1 KPA, bowiem - w opinii skarżącego - w wyniku poddania przeróbce wydobytej kopaliny opłatę eksploatacyjną należy wymierzać od surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego, gdyż po to wprowadzono w § 1 ust. 1 rozporządzenia dziewięć różnych stawek; nie ma natomiast znaczenia to, czy wydobywana kopalina (art. 5 Prawa geologicznego i górniczego) jest kopaliną podstawową, towarzyszącą albo surowcem uzyskiwanym z odpadów po robotach górniczych. W odpowiedzi na skargi Prokuratora, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wnosił o ich oddalenie, podnosząc równocześnie, że wydane decyzje są zgodne ze wskazaniem zawartymi w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 1998 r. oraz że wymierzana jest opłata eksploatacyjna za pozyskiwaną sól kamienną, zaś srebro zawarte w rudzie, jak i w koncentracie, jest przeliczane ekwiwalentnie na miedź (jak współczynnik ceny giełdowej srebra do ceny giełdowej miedzi, pomnożony przez zawartość srebra). Dlatego można stosować jedną – 3% stawkę opłaty eksploatacyjnej od koncentratu miedziowego. Ponadto, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zwrócił uwagę na to, że w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r. (U. 4/98 – OTK z 1999 r. Nr 1 poz. 4) sformułowany został pogląd prawny, wedle którego: „opłata eksploatacyjna jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji. Dalsze przetwarzanie wydobytego surowca nie ma wpływu na uszczerbek środowiska powstający na skutek eksploatacji złoża”. Tymczasem, w przypadku wydobywanej rudy miedzi przez Kombinat Górniczo – Hutniczy Miedzi

„P.M.” SA w L. srebro jest pierwiastkiem śladowym i dopiero w dalszym przetwarzaniu rudy odzyskuje się srebro.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie połączył do wspólnego rozpoznania wszystkie sześć spraw ze skarg Prokuratora Okręgowego w L. na powyższe decyzje Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a mianowicie sprawy o sygnaturach akt [...], a w konsekwencji rozpoznał je łącznie jako sprawę [...] i wyrokiem z dnia 15 lutego 2000 r. oddalił wszystkie skargi. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w szczególności, że:

Po pierwsze - wyrokiem z dnia 3 listopada 1998 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny, w wyniku rozpoznania skargi Prokuratora Okręgowego w L. na decyzję Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 27 lutego 1998 r. w przedmiocie opłaty eksploatacyjnej za III kwartał 1997 r., uchylił zaskarżoną decyzję, a w uzasadnieniu tego wyroku wskazał między innymi: „na konieczność wyjaśnienia przy ponownym rozpoznaniu sprawy istotnych różnic w zawartości srebra w złożu miedzi, uznał za konieczne pobieranie opłaty eksploatacyjnej od wydobywanych znacznych ilości soli, a także stwierdził, że nie ma wystarczających powodów do uznania za wadliwy sposobu ustalania ceny miedzi jako opłaty eksploatacyjnej za III kwartał 1997 r. Sąd wskazał także okoliczności, jakie przemawiały za stosowaniem cen referencyjnych i możliwością przejścia na system cen giełdowych dopiero od 1998 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w zaskarżonych decyzjach podkreślił, że są one zgodne z zaleceniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku NSA z 3 listopada 1998 [...], a także z poglądem prawnym zawartym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r. - sygn. akt U. 4/98, w którym Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że opłata eksploatacyjna jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji. Dalsze przetwarzanie wydobytego surowca nie ma wpływu na uszczerbek środowiska powstający na skutek eksploatacji złoża”.

Po drugie - w art. 5 ust. 1, ust. 2 pkt 1 – pkt 4 oraz ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego ustawodawca wprowadził podział kopalin na podstawowe i pospolite, przy czym do kopalin podstawowych zaliczył między innymi także kruszce metali szlachetnych. Równocześnie, wprowadził w art. 6 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego definicję ustawową pojęcia „złoża kopaliny”, którym jest takie naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz innych substancji stałych, gazowych i ciekłych,

których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W świetle tych regulacji prawnych, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „srebro występujące w złożach miedzi jest jednym z pierwiastków towarzyszących, a nie kopaliną w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy”.

Po trzecie – Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „punktem wyjścia do dalszych rozważań jest przede wszystkim dokumentacja geologiczna i decyzja koncesyjna. Tylko jedna kopalina jest określona, ruda miedzi, zawierająca pierwiastki towarzyszące, w tym srebro”. W tej sytuacji, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd wyrażony w opiniach przedstawionych w rozpoznawanej sprawie przez doc. dr inż. Stanisława P. z Państwowego Instytutu Geologicznego (opinia z dnia 26 maja 1998 r.) oraz przez Tadeusza J. S. z Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk (opinia z dnia 29 maja 1998 r.), wedle których srebro występujące w rudach miedzi w złożach eksploatowanych przez Kombinat Górniczo - Hutniczy Miedzi „P.M.” w SA w L. można uważać jedynie za „współwystępujący użyteczny pierwiastek śladowy”, a nie za kopalinę współwystępującą lub towarzyszącą. Ma to w rozpoznawanej sprawie znaczenie rozstrzygające z tej przyczyny, że art. 84 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego stanowi wyraźnie, iż opłatę eksploatacyjną uiszcza przedsiębiorca wydobywający kopalinę oraz przedsiębiorca wydobywający surowiec mineralny z odpadów po robotach górniczych lub po procesach wzbogacania kopalin; przy czym: „Opłatę eksploatacyjną wymierza się w zależności od ilości wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego. Jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce, opłatę wymierza się od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego (ust. 3)”.

Po czwarte – należy mieć na uwadze, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 lutego 1999 r. (U. 4/98) stwierdził między innymi, że: „Przepis § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie opłat (...) rozumiany w ten sposób, iż w odniesieniu do kopalin lub surowców mineralnych, które przed wprowadzeniem do obrotu rynkowego zostały poddane przeróbce, dotyczy wyłącznie tych kopalin lub surowców mineralnych, które takiej przeróbki wymagają (...)”, a przedmiotem regulacji w tym przepisie „jest określenie podstawy wymiaru opłaty koncesyjnej za wydobywanie kopalin”.

Prokurator Generalny pismem z dnia 10 listopada 2000 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2000 r. [...], zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie

art. 22 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 84 ust. 1 i ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego oraz art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 KPA, a także w związku z art. 328 § 2 KPC, a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prokurator Generalny podniósł w szczególności, co następuje:

Po pierwsze – art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego stanowi, że opłatę eksploatacyjną wymierza się w zależności od ilości wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego. Jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego, wymaga poddania przeróbce, opłatę wymierza się od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego. Tymczasem - podkreślono w rewizji nadzwyczajnej - „Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że srebro występujące w złożach rudy jest jednym z pierwiastków towarzyszących, a nie kopaliną w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy. Wydaje się jednak, że istota zagadnienia w powyższej sprawie nie polega tylko na tym, czy jest to kopalina. Przepis art. 84 ust.3 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze wskazuje, że opłatę eksploatacyjną wymierza się w zależności od ilości wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego”.

Po drugie – wydobywana ruda miedzi nie jest wprowadzana bezpośrednio do obrotu, lecz uprzednio poddawana jest przeróbce. Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł ten problem i odwołał się w tym względzie do uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r. (U. 4/98 – OTK z 1999 r. Nr 1 poz. 4). Jednak należało mieć na uwadze, że w art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego mowa jest o „obrocie rynkowym”, a więc nie chodzi w tym kontekście o obrót wewnątrz przedsiębiorstwa, pomiędzy jego zakładami. Zwrócił na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powoływanego orzeczenia, w którym stwierdził między innymi: „Przepis ustawy określa w sposób abstrakcyjny podstawę wymiaru opłaty formułując zasadę generalną, która powinna być stosowana przy wydawaniu wszystkich konkretnych decyzji ustalających opłaty. Należy przyjąć, iż – zgodnie z ustaloną wykładnią – chodzi o kopaliny lub surowce, w przypadku których przeróbka stanowi *conditio sine qua non* wprowadzenia ich na rynek. Jednak do wydania decyzji indywidualnej nie wystarczy zastosowanie normy generalnej. Konieczne jest jeszcze posiadanie informacji dotyczącej konkretnego stanu faktycznego, który w

momencie wydawania decyzji już się zrealizował. Właśnie o tej informacji traktuje § 2 pkt 1 rozporządzenia i dlatego używa trybu oznajmującego i dokonanego. Przedsiębiorca składając informację już po zakończeniu procesu wydobywania i przetwarzania kopalin, nie przekazuje organowi koncesyjnemu danych dotyczących ilości surowca 'wymagającego przeróbki', lecz ilość surowca, który 'podał przeróbce'. Rzecz jasna, taką informację podaje się tylko do tej części kopaliny czy surowca, która – stosownie do zasady generalnej wyrażonej w art. 84 ust. 3 ustawy – przed wprowadzeniem na rynek wymaga przeróbki". Równocześnie, w rewizji nadzwyczajnej podkreślono, że: „Naczelny Sąd Administracyjny nie ustosunkował się do stwierdzenia zawartego w skardze, że Kombinat nigdy nie sprzedawał rudy miedzi, a zawsze dokonywał obrotu produktem powstałym w wyniku wzbogacenia, tj. koncentratem miedziowym, miedzią elektrolityczną itd.”.

Po trzecie – w opinii rewizji nadzwyczajnej: „część uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostaje w sprzeczności z sentencją orzeczenia. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając bowiem skargi prokuratora, utrzymał w mocy decyzje, w których opłaty eksploatacyjne ustalono właśnie od kopaliny wzbogaconej czyli od koncentratu miedziowego. W 5 spośród 6 zaskarżonych decyzji organ koncesyjny wymierzył opłatę od koncentratu miedziowego (a więc od kopaliny wzbogaconej), a w jednej decyzji z dnia 9 lipca 1999 r. [...] opłatę wymierzył od rudy miedzi (kopaliny nie przetworzonej). Pojęcia 'ruda miedzi' i 'koncentrat miedziowy' nie są pojęciami tożsamymi. Ich rozróżnienie ma konsekwencje finansowe dla Gmin i Skarbu Państwa. Istota sporu polega właśnie na ocenie 'kopaliny' i 'kopaliny poddanej przeróbce' ". Co więcej, w rewizji nadzwyczajnej zarzucono, że w decyzjach, będących przedmiotem skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego „naruszenie art. 84 ust. 3 cytowanej ustawy należy upatrywać także w tym, że poprzez 'ekwiwalentne przeliczenie srebra na miedź' Minister stworzył własną formułę ustalania opłaty eksploatacyjnej nie znaną ustawie. W żadnym miejscu nie podano podstawy prawnej takiego przeliczenia”.

Po czwarte – „Sąd nie ustosunkował się także do bardzo istotnego stwierdzenia zawartego w opinii, że Kombinat wprowadza do obrotu rynkowego rudę miedzi, sprzedając ją Zakładom Wzbogacania Rud. W nie ustosunkowaniu się do tych problemów skarżący upatruje także rażące naruszenie wskazanych przepisów procesowych, w szczególności nie rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 KPA) w powiązaniu z art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, albowiem

'wprowadzenie od obrotu' jest podstawowym elementem tego przepisu. Tymczasem KGHM 'P.M.' SA jest jednym podmiotem gospodarczym, w skład którego wchodzi kopalnie i dwie huty. Nie są one samodzielnymi podmiotami gospodarczymi, a tylko jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa będącego spółką akcyjną. Koncesja na wydobywanie kopalin została udzielona nie poszczególnym zakładom wydobywczym, a Kombinatowi GHM 'P.M.' SA. Skoro Zakład Wzbogacania Rudy jest jednostką organizacyjną KGHM 'P.M.', to nie można jeszcze mówić o wprowadzeniu towaru do obrotu. Wprowadzeniem do obrotu będzie dopiero sprzedaż koncentratu miedziowego do hut miedzi. Zgodnie z koncesją – decyzją Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr 233/93 z dnia 7 października 1993 r., koncesja na wydobywanie rud miedzi i metali współwystępujących: srebra, kobaltu, niklu, wanadu, molibdenu, ołowiu została wydana dla KGHM 'P.M.' SA z siedzibą w L. Statusu przedsiębiorcy nie mają niesamodzielne, nie posiadające osobowości prawnej struktury organizujące funkcjonujące wewnątrz spółki (kopalnie, huty). W dotychczasowym materiale dowodowym nie ma dowodów wskazujących na to, że jest możliwe wprowadzenie do obrotu samej rudy miedzi. Wręcz odwrotnie. Przed wprowadzeniem do obrotu wymagana jest przeróbka w celu uzyskania większego wskaźnika procentowego miedzi w jednej jednostce wagowej. Tym samym zastosowanie ma przepis art. 84 ust. 3 zdanie drugie cyt. ustawy. Opłatę można wymierzyć jedynie po dokonanych wydobyciu oraz przetworzeniu kopaliny. Wtedy bowiem daje się ustalić ilość surowca, o której w świetle § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 430) – przedsiębiorstwo ma obowiązek co kwartał poinformować organ koncesyjny”.

Po piąte – w rewizji nadzwyczajnej zwrócono także uwagę na to, że „w stosunku do soli, która jest wydobywana nie jako złożę, ale pierwiastek współwystępujący (podczas technicznego drążenia szybów wentylacyjnych), organ koncesyjny dopuścił możliwość wymierzenia opłaty eksploatacyjnej. Uczynił to dopiero po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 1998 r., II SA 1061/98. Tym samym niekonsekwencją jest odmówienie ustalenia takiej opłaty od wydobytego srebra, złota i innych pozyskanych pierwiastków”.

Po szóste – w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 1998 r. (II SA 1061/98) Sąd ten zalecił także „wyjaśnienie faktycznej ilości srebra w koncentracie miedzi. Podawana bowiem wielkość 25-35 gram na tonę jest nieprawdziwa. Zawartość ta jest znacznie wyższa i wynosi 666 gr na tonę. Sąd zalecił wyjaś-

nienie tej okoliczności, jednak wbrew temu, organ koncesyjny ponownie wydał decyzję takiej samej treści w tym postępowaniu. Naruszeniem zasad procesowych jest więc stwierdzenie Sądu zawarte w zaskarżonym wyroku, że wykonano wszystkie zalecenia zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 1998 r. [...]. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie, że stosowana przez organ koncesyjny metoda 'ekwiwalentnego przeliczenia zawartości srebra na miedź' umożliwia dowolne ustalanie wysokości opłaty eksploatacyjnej, czyniąc ją niemożliwą do skontrolowania. Taka praktyka naraża uprawnione podmioty, tj. gminy i Skarb Państwa na znaczne straty z tytułu zaniżonych opłat eksploatacyjnych, które powinien ponosić na ich rzecz KGHM 'P.M.' SA". Jest to tym bardziej istotne, że opłaty eksploatacyjne z art. 87 Prawa geologicznego i górniczego mają charakter danin publicznoprawnych oraz: że „stosuje się do nich przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych (obecnie Ordynacji podatkowej). Nie ma tutaj miejsca na dowolność, czy też negocjacje co do wysokości opłaty, ani też stosowania poza ustawowego kryterium 'ekwiwalentnego przeliczenia zawartości srebra na miedź' (jako współczynnik stosunku ceny giełdowej srebra do ceny giełdowej miedzi, pomnożony przez zawartość srebra)".

Po siódme - podniesiony został wreszcie zarzut, że powołana w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego opinia opracowana została przez doc. St.P., który „pełnił jednocześnie w 1997 r. funkcję zastępcy przewodniczącego Rady Nadzorczej KGHM 'P.M.' SA w L., co może nasuwać uzasadnione wątpliwości co do zawartych w tej opinii poglądów”.

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Minister Środowiska wniósł o jej oddalenie, wskazując w szczególności na to, że:

Po pierwsze – „organ koncesyjny wydał KGHM 'P.M.' SA kilka koncesji, których przedmiotem jest wydobywanie rud miedzi ze złóż. Na to, z jaką kopaliną mamy do czynienia, wskazuje dokumentacja geologiczna złoża, stanowiąca nieodzowny dokument załączany przez podmiot ubiegający się o koncesję do wniosku o jej wydanie (art. 20 ust. 2 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego). O prawidłowości sporządzenia dokumentacji geologicznej, jak również o poprawności zawartych w niej danych, orzeka organ administracji geologicznej, zatwierdzający tę dokumentację lub odmawiający jej zatwierdzenia. Jednakże, ani decyzje Ministra Środowiska, zatwierdzające dane zawarte w dokumentacjach geologicznych złóż, o eksploatację których ubiegała się KGHM 'P.M.' SA, nie były zaskarżane, ani koncesje na wydobywanie kopalin z tych złóż nie były kwestionowane przez organy gmin współdziałające

przy ich wydawaniu – postanowienie o uzgodnieniu koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż na podstawie art. 16 ust. 5 ustawy. Zarówno z zatwierdzonych dokumentacji geologicznych złóż kopalin, jak i udzielonych koncesji na eksploatację wynika, że kopalnią wydobywaną przez KGHM 'M.P.' SA jest ruda miedzi”.

Po drugie – z przepisów art. 84 ust. 3 w związku z art. 6 pkt 6 Prawa geologicznego i górniczego wynika, że „opłatę ponosi ten tylko podmiot, który posiada koncesję na wydobywanie kopaliny. Gdyby przedsiębiorca wydobywał za złoża kopalinę inną niż określona w koncesji, musiałby z tego tytułu ponosić karę pieniężną na podstawie art. 128 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego, a nie opłatę eksploatacyjną”. Tymczasem, w danym wypadku: „złożom rudy miedzi nie towarzyszą złoża innych kopalin, np. rudy srebra. Natomiast z dokumentacji geologicznych złóż rudy miedzi, będących przedmiotem działalności KGHM 'P.M.' SA, wynika, że w złożach tych współwystępują liczne metale, takie jak srebro, złoto, kobalt, nikiel, molibden, ołów itp. Pierwiastki te, współwystępujące w złożu miedzi, nie są jednak jakimś innym złożem. Są to rozproszone w rudzie miedzi pierwiastki (...) Żaden z nich jednakże nie jest kopalnią występującą w złożu, lecz powstaje w wyniku procesu przeróbczego. Należy mieć na względzie, że przepisy § 1 ust. 1 pkt 9 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 42, poz.430), które odnoszą się do kopalin wydobytych ze złóż, nie zaś do użytecznych pierwiastków składowych znajdujących się w złożach”. Równocześnie podniesiono, że art. 5 ust. 2 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego „odnosi się do kopalin, a nie do surowców odzyskanych na skutek skomplikowanego procesu przeróbczego kopaliny głównej. Gdyby jednak nawet opłata była naliczana od surowca uszlachetnionego, to przedmiotem tej opłaty byłby koncentrat miedzi, a nie jego poszczególne składniki, gdyż nie są to kopaliny. Nie ma tu też żadnego znaczenia dla prawidłowego wymierzania opłaty eksploatacyjnej, że KGHM 'P.M.' SA dokonuje sprzedaży drutu miedzianego, czy srebra, jako produktu finalnego. (...) w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...) Trybunał wyraził pogląd, że 'opłata eksploatacyjna jest wynagrodzeniem za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nie zaś dodatkowym opodatkowaniem niektórych dziedzin produkcji. Zasadą jest wnoszenie opłaty od ilości wydobytej kopaliny, wyjątek odnosi się do tych kopalin, które przed wprowadzeniem do obrotu – obiektywnie oceniając – wymagają poddania przeróbce'”.

Również Kombinat Górniczo-Hutniczy Miedzi „M.P.” SA w L. wniósł o oddalenie rewizji nadzwyczajnej, podnosząc w szczególności, że:

Po pierwsze – w sprawie nie zachodzi, zarzucane w rewizji nadzwyczajnej, rażąco naruszenie wskazanych w niej przepisów prawa: „Sąd nie zakwalifikował spornego srebra ani do kopaliny, ani też do surowców mineralnych wydobywanych przez przedsiębiorcę z odpadów po robotach górniczych, jak też odmówił pierwiastkowi współwystępującemu (srebro w rudzie miedzi) przymiotu surowca wydobywanego w procesach wzbogacania kopaliny i tym samym uznał, że do srebra zawartego w rudzie miedzi nie można stosować dyspozycji art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, bowiem podstawą wymiaru opłaty eksploatacyjnej jest, co do zasady, ilość wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego, ale o tym decyduje koncesja, która określa uprawnienia przedsiębiorcy i rodzaj kopaliny wydobywanej ze złóż. Stosowanie 3% stawki opłaty, przy uwzględnieniu srebra zawartego w rudzie miedziowej, według zatwierdzonych kryteriów bilansowości, i przeliczanie na ekwiwalentną zawartość miedzi, jest wymierzaniem opłaty eksploatacyjnej przez organ koncesyjny od kopaliny rudy miedzi, co pozostaje w zgodzie z cytowanym wyżej rozporządzeniem”.

Po drugie – trafnie Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że pojęcie „kopaliny wymagającej poddania przeróbce” obejmuje „tylko takie sytuacje, gdy przeróbka kopaliny jest obligatoryjnym elementem procesu, decydującym o dopuszczeniu kopaliny na rynek. Analizowane sformułowanie nie dotyczy przypadków, gdy kopalina na podstawie swobodnej decyzji przedsiębiorcy jest przez niego przetwarzana. W przedmiotowej sprawie ruda miedzi jest sprzedawana przez wydobywający ją zakład górniczy zakładowi przeróbczemu KGHM ‘P.M.’ SA z zachowaniem wszelkich prawideł obrotu rynkowego (wydanie towaru, fakturowanie, zapłata ceny). W związku z czym zarzut, że do obrotu rynkowego wprowadzona jest kopalina poddana przeróbce jest niezasadny i nieprawdziwy. KGHM ‘P.M.’ SA wydobywa zgodnie z koncesją rudę miedzi i ta kopalina winna być obciążona opłatą eksploatacyjną”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna. Art. 84 Prawa geologicznego i górniczego (w brzmieniu obowiązującym w latach 1996 – 2001) stanowił, że: 1. Przedsiębiorca wydobywający kopalinę oraz przedsiębiorca wydobywający surowiec mineralny z

odpadów po robotach górniczych lub procesach wzbogacania kopalin uiszcza opłatę eksploatacyjną. 2. Opłatę eksploatacyjną wymierza organ koncesyjny. 3. Opłatę eksploatacyjną wymierza się w zależności od ilości wydobytej kopaliny albo surowca mineralnego. Jeżeli wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce, opłatę wymierza się od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego. 4. Stawka opłaty eksploatacyjnej nie może być wyższa niż 10% ceny sprzedaży kopaliny albo surowca. 5. Opłata eksploatacyjna może być podwyższona w razie eksploatacji złoża o szczególnie korzystnych warunkach geologiczno-górniczych. 6. Opłata eksploatacyjna może być obniżona po zasięgnięciu opinii zarządu gminy w razie: stosowania technologii eksploatacji zapobiegającej ujemnym wpływom na środowisko oraz obiekty i urządzenia; wydobywania kopaliny towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych; szczególnie trudnych warunków geologicznych i górniczych eksploatowanego złoża. 7. Obniżenie albo podwyższenie opłaty eksploatacyjnej nie może przekraczać 50% stawki, o której mowa w ust. 4. 8. W sprawach, o których mowa w ust. 5 - 7, rozstrzyga w drodze decyzji organ koncesyjny. Jeżeli gmina zgłosi swój udział w postępowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 5, przysługują jej prawa strony. Na podstawie art. 84 Prawa geologicznego i górniczego, przedsiębiorca posiadający koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 6 pkt 6 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego) obowiązany był ponosić tzw. opłatę eksploatacyjną, czyli rodzaj daniny publicznej (art. 217 Konstytucji RP oraz art. 87 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego) opłacanej z tytułu wydobywania kopaliny, które stanowi szczególną formę gospodarczego korzystania ze środowiska. Dlatego, w art. 84 ust. 1 i ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego określone zostały równocześnie ustawowe przesłanki prawne, które determinują w konkretnym wypadku wymiar należnej od przedsiębiorcy górniczego opłaty eksploatacyjnej, natomiast stawki opłat eksploatacyjnych oraz tryb ich wymierzania i pobierania zostały określone, wydanym na podstawie art. 86 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, rozporządzeniem 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 zmianą: Dz.U. z 1997 r. Nr 82, poz. 526 – powoływany nadal jako: rozporządzenie Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat).

Powyższa regulacja ustawowa przesądziła o tym, że w celu prawidłowego wymierzenia konkretnemu przedsiębiorcy górnictwu należnej od niego opłaty eksploatacyjnej, konieczne było uprzednie dokonanie następujących ustaleń:

Po pierwsze – ustalenie tego, w jaki sposób w koncesji, na podstawie której przedsiębiorca prowadzi działalność wydobywczą, określony został jej przedmiot, czyli „złoże kopaliny” lub jego część (art. 6 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego). Należy mieć przy tym na uwadze to, że w wypadku złoża rudy miedzi chodzi zawsze o tę kopalinę „łącznie z rudami pierwiastków rzadkich i rozproszonych” (art. 84 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego), wskazanych w dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, stanowiącej podstawę do udzielenia koncesji (art. 25 ust. 1 w związku z art. 41 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego).

Po drugie – ustalenie ilości kopaliny wydobytej przez przedsiębiorcę ze złoża kopaliny (wraz z rudami pierwiastków rzadkich i rozproszonych) w okresie, którego dotyczy opłata eksploatacyjna (§ 2 ust. 1 oraz ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat). Tu z kolei należy mieć na uwadze to, że art. 84 ust. 3 (zdanie drugie) Prawa geologicznego i górniczego stanowi wyraźnie, iż w wypadku, gdy „wydobyta kopalina przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego wymaga poddania przeróbce”, opłatę eksploatacyjną wymierza się nie od ilości kopaliny, lecz „od ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego”. W takiej sytuacji, na podstawie § 2 ust. 2 pkt 1 (druga części sformułowania tego przepisu) rozporządzenia Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat, na przedsiębiorcy górnictwym ciąży obowiązek przedstawienia informacji określającej nie „ilości kopaliny wydobytej ze złoża”, lecz właśnie „ilości surowca uszlachetnionego lub wzbogaconego”, osiągniętego w wyniku poddania wydobytej kopaliny przeróbce (kopaliny, która „została poddana przeróbce”) wymaganej przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego. Przy czym, użyte w tym wypadku zwroty normatywne kopalina, która „wymaga poddania przeróbce” (art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego) lub „została poddana przeróbce” (§ 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat) oraz zwrot normatywny wprowadzenie do „obrotu rynkowego” (zarówno w art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego, jak i w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat) należy rozumieć w ten sposób, że to, iż kopalina „wymaga poddania przeróbce” stanowi – jak to trafnie ujęto w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 1999 r. (U 4/98 – OTK z 1999 r.

Nr 1 poz. 4) – wyraz „powinności płynącej z obowiązujących przepisów lub konieczności technologicznej”, a w tym ostatnim wypadku: „Wymaganie to jest związane z rodzajem i właściwościami wydobywanej kopaliny czy surowca mineralnego, a nie z zakresem działalności gospodarczej prowadzonej przez konkretnego przedsiębiorcę”, co oznacza, że: „chodzi o kopaliny lub surowce, w przypadku których przeróbka stanowi *sine qua non* wprowadzenia ich na rynek”. W konsekwencji, zwrot normatywny „została poddana przeróbce” dotyczy takiej konkretnej sytuacji faktycznej, w której ze wskazanych wyżej przyczyn (prawnych lub faktycznych) przedsiębiorca był zmuszony poddać wydobytą kopalinę przeróbce przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego.

Natomiast zwrot normatywny wprowadzenie do „obrotu rynkowego” w sensie prawnym oznacza w tym wypadku sytuację, w której wydobyta kopalina (przed lub po poddaniu jej przeróbce), jako towar, stanowi przedmiot stosunków umownych pomiędzy przedsiębiorcą górnictwem uprawnionym do wydobywania tej kopaliny a innym samodzielnym podmiotem prawnym.

Po trzecie – dopiero w nawiązaniu do wyżej wskazanych ustaleń, organ koncesyjny wydaje decyzję, mocą której dokona wobec przedsiębiorcy górnictwa wymiaru opłaty eksploatacyjnej, przy zastosowaniu właściwej stawki tej opłaty (§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat).

Podniesione w rewizji nadzwyczajnej zarzuty niewłaściwej interpretacji i zastosowania art. 84 ust. 1 i ust. 3 Prawa geologicznego i górnictwa, a w rezultacie także przepisów art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 KPA oraz art. 328 § 2 KPC okazały się zasadne w tym zakresie, w jakim wskazują one na to, iż zarówno z akt sprawy, jak i z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, iż Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując rozstrzygnięcie w rozpoznawanej sprawie:

Po pierwsze – nie dokonał ustalenia w kwestii, czy zaskarżone decyzje w sprawie wymiaru opłat eksploatacyjnych należnych od Kombinatu Górniczo-Hutniczego „P.M.” SA w L. w swej treści ściśle nawiązują do uprawnień tego przedsiębiorcy górnictwa, które wynikają z udzielonej mu koncesji oraz dokumentacji geologicznej, stanowiącej podstawę jej przyznania. Jest znamienne, że w aktach sprawy brak jest stosownych dokumentów, które wskazywałyby na uprzednie dokonanie przez Sąd takiej weryfikacji.

Po drugie – nie wziął pod uwagę tego, co zresztą wynika ze znajdujących się w aktach opinii specjalistów, że ruda miedzi, w postaci urobku kopaliny wydobytej ze

złoża, praktycznie nie jest przedmiotem obrotu rynkowego, co stwarza sytuację, w której – obiektywnie rzecz biorąc – przed wprowadzeniem jej do obrotu rynkowego faktycznie „wymaga poddania przeróbce” i dopiero w postaci tzw. koncentratu miedziowego nadaje się do wprowadzenia do obrotu rynkowego. Z tej właśnie przyczyny, także Kombinat Górniczo-Hutniczy „P.M.” SA w L., który wykonując uprawnienia wynikające z przyznanej mu koncesji, wydobywa rudę miedzi, nie wprowadza do obrotu rynkowego wydobytej rudy miedzi jako urobku. Przeciwnie, bezpośrednio z zakładu wydobywczego wydobyta ruda miedzi jest przekazywana do innej wyspecjalizowanej wewnętrznej jednostki organizacyjnej Kombinatu - Zakładów Wzbogacania Rud - w których w wyniku poddania jej stosownej przeróbce wytwarzany jest tzw. koncentrat miedziowy. Oznacza to, że w danym wypadku - obiektywnie rzecz biorąc, skoro wynika to z sytuacji na rynku miedzi, także w skali światowej – należy uznać, iż wydobywana przez Kombinat ruda miedzi „przed wprowadzeniem do obrotu wymaga poddania przeróbce” i faktycznie „zostaje poddana przeróbce” w Kombinacie, a ściślej w Zakładach Wzbogacania Rud, które mają status prawny wewnętrznej jednostki organizacyjnej Kombinatu, a nie samodzielnego przedsiębiorcy. W konsekwencji, w świetle przedstawionej wyżej regulacji prawnej, należy stanąć na stanowisku, że w danym wypadku opłata eksploatacyjna powinna być wymierzana nie od ilości rudy miedzi, ale od ilości koncentratu miedziowego produkowanego w Kombinacie Górniczo-Hutniczym „P.M.” SA w L. Natomiast, dla prawidłowego określenia opłaty eksploatacyjnej w danym wypadku nie może mieć znaczenia okoliczność, że uzyskany koncentrat miedzi poddawany jest następnie, jeszcze w ramach struktur organizacyjnych Kombinatu i przed faktycznym wprowadzeniem do obrotu rynkowego, dalszemu procesowi technologiczno-produkcyjnemu, w wyniku którego produkowana jest miedź lub inne pierwiastki śladowe. Owe dalsze etapy przetwarzania koncentratu miedziowego w Kombinacie, przed wprowadzeniem produktu do obrotu rynkowego, nie mogą być już bowiem traktowane jako obiektywnie wymuszone działania, których podjęcie przez przedsiębiorcę było konieczne przed wprowadzeniem kopaliny do tego obrotu, w sensie, o którym mowa w art. 84 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego. Są one natomiast rezultatem określonych decyzji gospodarczych samego przedsiębiorcy.

Po trzecie – w konsekwencji, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wyjaśniono także w sposób prawidłowy, na podstawie jakich stawek opłat, określonych w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 1994 r. w sprawie opłat, organ koncesyjny

obowiązany był w rozpoznawanej sprawie naliczać należne opłaty eksploatacyjne (oczywiście błędne jest odwołanie się w tym względzie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego do załączonych do akt sprawy opinii biegłych geologów). Będzie to natomiast możliwe w wyniku dokonania powyższych ustaleń, także w kwestii sposobu liczenia należności z tytułu wydobywania „współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art.10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz.189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====