



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Pozycja 88

WYROK

z dnia 7 sierpnia 2025 r.

Sygn. akt SK 55/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Bogdan Świączkowski – sprawozdawca

Jarosław Wyrembak,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej, na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2025 r., skargi konstytucyjnej [...] sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

§ 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.) w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia, z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.) w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia, są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 15 grudnia 2021 r. skarżąca [...] sp. z o.o. wniosła o stwierdzenie, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.; dalej: rozporządzenie) w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia, są niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji „przez to, że naruszają własność (prawo własności) poprzez określenie podstawy obliczenia opłaty koncesyjnej wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, sposobu obliczenia wysokości tej opłaty oraz samą jej wysokość wbrew zasadzie wyrażonej we wskazanych wzorcach konstytucyjnych, iż ingerencja w prawo własności w drodze nakładania danin publicznych wymaga ustalenia wszystkich elementów obowiązku daninowego w drodze ustawy”.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżąca była przedsiębiorstwem energetycznym, któremu została udzielona koncesja na obrót paliwami ciekłymi na okres od 2011 r. do 2030 r. Na skutek trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: PURE) decyzją z grudnia 2015 r. cofnął skarżącej tę koncesję.

Skarżąca nie uiściła opłaty koncesyjnej za rok 2015. PURE ustalił zatem, stosując kwestionowane przepisy rozporządzenia, że wysokość opłaty koncesyjnej za ten rok wynosi 3 643 zł. Skarżąca odwołała się od wspomnianej decyzji, zarzucając, że opłata koncesyjna została obliczona na podstawie przepisów, które ze względu na sprzeczność z normą konstytucyjną zawartą w art. 217 Konstytucji nie mogą nakładać na skarżącą obowiązku uiszczenia opłaty koncesyjnej z uwagi na jej parapodatkowy charakter. Sądy w sprawie skarżącej nie podzieliły jej poglądu co do niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 217 Konstytucji.

Skarżąca zwróciła uwagę, że całe rozporządzenie, zatem także przepisy poddane przez skarżącą kontroli konstytucyjnej, utraciło moc obowiązującą. Jednakże, zdaniem skarżącej, postępowanie przed Trybunałem nie powinno zostać z tego powodu umorzone, gdyż sprzeciwia się temu art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Zakazuje on umorzenia postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej przez kwestionowane przepisy, o ile wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Według skarżącej, w niniejszej sprawie spełnione są trzy przesłanki wskazane w orzecznictwie Trybunału, których spełnienie nakazuje przeprowadzenie kontroli konstytucyjności przepisów prawnych nieobowiązujących w chwili orzekania o skardze (przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej). Zdaniem skarżącej, kwestionowane przepisy spełniają te wymogi, gdyż odnoszą się do prawa własności chronionego art. 20 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, nie istnieje skuteczny alternatywny mechanizm prawny prowadzący do zakwestionowania sytuacji prawnej skarżącej ukształtowanej wyrokiem sądu apela-

cyjnego, orzeczenie Trybunału po myśli skarżącej doprowadzi do wznowienia postępowania przed sądem apelacyjnym, w wyniku czego przywrócona zostanie ochrona własności skarżącej.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, przywołując stanowisko wyrażone w doktrynie, że opłatę koncesyjną należy uznać za rodzaj daniny publicznej, w związku z czym jej elementy konstrukcyjne należy oceniać pod kątem wymagań przewidzianych w art. 217 Konstytucji, tj. wszystkie elementy konstrukcyjne podatku oraz daniny publicznej muszą być ustanawiane ustawą. Istotne elementy stosunku daninowego obejmują m.in. określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Skarżąca zauważyła, że ustawa wskazywała jedynie podmiot zobowiązany do wniesienia opłaty koncesyjnej (art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; Dz. U. z 2021 r. poz. 716; dalej: prawo energetyczne). Przepis ten nie wskazywał pozostałych elementów obowiązku daninowego. Nie zawierał ich też art. 34 ust. 3 wspomnianej ustawy. Elementy opłaty koncesyjnej były natomiast zawarte w przepisach rozporządzenia.

Uzasadniając zarzut naruszenia przywołanych wzorców kontroli, skarżąca stwierdziła, że nałożenie na nią obowiązku wniesienia opłaty koncesyjnej, której wysokość została obliczona na podstawie kwestionowanych przepisów rozporządzenia, narusza jej własność przez uszczuplenie środków pieniężnych wynikające z przekroczenia granic dozwolonej ingerencji w własność ustanowionych w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 20 lipca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 21 lipca 2022 r. Rada Ministrów poinformowała, że ze względu na czas potrzebny do opracowania stanowiska Rady Ministrów, w tym zasięgnięcia opinii właściwego ministra oraz uzyskania jego akceptacji dla projektu dokumentu, Rada Ministrów zajmie pisemne stanowisko w sprawie w najbliższym możliwym terminie.

4. W piśmie z 6 lipca 2023 r. Prokurator Generalny (dalej: PG) wniósł o stwierdzenie, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 217 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

PG wskazał, że skarżąca nie uzasadniła zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z wolnością majątkową wynikającą z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ani nie wskazała argumentów i dowodów na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z tą wolnością konstytucyjną. Tym samym nie został spełniony wymóg formalny skargi określony w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, a zatem postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Ponadto, PG zwrócił uwagę, że skarżąca nie uzasadniła zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z prawem podmiotowym przewidzianym w art. 64 ust. 1 Konstytucji, a zatem także w zakresie tego wzorca postępowanie powinno zostać umorzone wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

PG zauważył także, że w skardze zakwestionowano przepisy, które już nie obowiązują, ale nadal zawierają treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności chronionych konstytucyjnie, a przy tym nie istnieje żaden instrument prawny, który mógłby zmienić ukształtowanie sytuacji prawnej skarżącej przez wznowienie postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie. Zdaniem PG, zachodzi związek między kwestionowaną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności, gdyż spełnione są trzy przesłanki: przepis będący

przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej. Zatem zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy rozporządzenia, pomimo utraty mocy obowiązującej 21 grudnia 2018 r., mogą być przedmiotem kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału, PG omówił powiązanie art. 217 i art. 84 Konstytucji, do którego skarżąca odniosła się jedynie na marginesie rozważań. W oparciu o orzecznictwo Trybunału, PG wykazał, że art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 217 Konstytucji mogą stanowić wzorce kontroli w skardze konstytucyjnej związanej z opłatą daninową. Podsumowując przywołane orzecznictwo Trybunału, PG stwierdził, że Trybunał zwracał uwagę na dwa aspekty w kontekście prawa daninowego – z jednej strony ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda w kształtowaniu prawa daninowego gwarantowana na szczeblu konstytucyjnym, a z drugiej Konstytucja przewiduje podwyższone wymogi formalne, które musi spełnić ustawodawca w zakresie prawa daninowego, tj. zasadę wyłączności ustawowej i zasadę szczególnej określoności prawa daninowego (art. 217 i art. 84 Konstytucji). W tym kontekście, zdaniem PG, uprawniony jest wniosek, że „uregulowanie istotnych elementów opłaty koncesyjnej w zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisach rozporządzenia godzi w normy i zasady konstytucyjne”.

PG wskazał, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia regulują kwestie zastrzeżone według art. 217 Konstytucji dla materii ustawowej. Nie wszystkie istotne elementy konstrukcyjne opłaty koncesyjnej zostały uregulowane w przepisach rangi ustawowej. Niektóre istotne elementy konstrukcji tej opłaty uregulowano w przepisach rozporządzenia zakwestionowanych w niniejszej skardze. Istotne elementy uregulowane w przepisach rozporządzenia, które wskazał PG, obejmują: sposób obliczenia opłaty (§ 1 ust. 1 i 2); sposób obliczenia tej opłaty w wypadku prowadzenia więcej niż jednej działalności podlegającej koncesjonowaniu (§ 2 ust. 2), dopuszczalną minimalną i maksymalną wysokość tej opłaty (§ 2 ust. 1), termin wnoszenia tej opłaty z góry.

Jako że sam sposób określenia opłaty koncesyjnej, jej wysokość minimalną i maksymalną oraz termin wnoszenia unormowano w rozporządzeniu, należy uznać, że przepisy rozporządzenia zakwestionowane w skardze są niezgodne z zasadą wyłączności ustawy obowiązującą w prawie daninowym i przez to nie spełniają ustalonych w Konstytucji wymogów formalnych regulacji daninowych. Prowadzi to do naruszenia prawa własności skarżącej, co zdaniem PG, uprawnia wniosek, że dochodzi do naruszenia art. 217 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

PG zaznaczył również, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych unormowań może generować znaczną skalę obciążeń budżetu państwa z tytułu roszczeń, jakie mogą być konsekwencją obowiązywania art. 190 ust. 4 Konstytucji, dlatego w niniejszej sprawie wskazane byłoby wystąpienie do Rady Ministrów o przedstawienie opinii w sprawie możliwych skutków wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej w wypadku orzeczenia Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów.

5. 16 czerwca 2025 r. Trybunał Konstytucyjny wystąpił do Rady Ministrów o przedstawienie opinii w sprawie możliwych skutków wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej w wypadku orzeczenia Trybunału stwierdzającego

niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. Do dnia rozprawy ani stanowisko merytoryczne w sprawie, ani opinia Rady Ministrów nie wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego.

II

Na rozprawie stawiał się pełnomocnik skarżącej, który podtrzymał skargę konstytucyjną. Nie stawili się pozostali uczestnicy postępowania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. Przedmiot skargi konstytucyjnej stanowi § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.; dalej: rozporządzenie) w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia.

Zakwestionowane przepisy miały następujące brzmienie:

1) § 1 ust. 1: „Wysokość corocznej opłaty, wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, zwanej dalej «opłatą», stanowi iloczyn przychodów przedsiębiorstwa energetycznego, uzyskanych ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją, osiągniętych w roku poprzedzającym ustalenie opłaty, oraz współczynników opłat, z zastrzeżeniem § 2”;

2) § 2 ust. 1: „Opłata dla każdego rodzaju działalności objętej koncesją nie może być mniejsza niż 200 zł i nie większa niż 1.000.000 zł”;

3) § 2 ust. 2: „W przypadku prowadzenia więcej niż jednej działalności podlegającej koncesjonowaniu, opłatę stanowi suma opłat dla poszczególnych rodzajów działalności”;

4) § 1 ust. 2: „Współczynniki opłat, o których mowa w ust. 1, określa tabela, stanowiąca załącznik do rozporządzenia”.

Załącznik zawierał tabelę współczynników opłat.

Kwestionowane rozporządzenie wydano na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220; dalej: prawo energetyczne).

Art. 34 prawa energetycznego miał wówczas następujące brzmienie:

„1. Przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty ich działalności.

2. (uchylony).

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość i sposób pobierania przez Prezesa URE opłat, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem wysokości przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji.

4. Przedsiębiorstwo energetyczne wytwarzające energię elektryczną w instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy instalacji odnawialnego źródła energii nieprzekraczającej 5 MW jest zwolnione z opłat, o których mowa w ust. 1, w zakresie wytwarzania energii w tej instalacji”.

Kwestionowane rozporządzenie zostało uchylone 21 grudnia 2018 r. i zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie opłaty koncesyjnej

(Dz. U. poz. 2277; dalej: rozporządzenie z 2018 r.) wydanym na podstawie art. 34 ust. 6 prawa energetycznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).

1.2. Jako wzorce kontroli zostały w skardze wskazane art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca zarzuciła, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 217 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji „przez to, że naruszają jej własność (prawo własności) poprzez określenie podstawy obliczenia opłaty koncesyjnej wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, sposobu obliczenia wysokości tej opłaty oraz samą jej wysokość wbrew zasadzie wyrażonej we wskazanych wzorcach konstytucyjnych”, podczas gdy „ingerencja w prawo własności w drodze nakładania danin publicznych wymaga ustalenia wszystkich elementów obowiązku daninowego w drodze ustawy”.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Z kolei, art. 217 Konstytucji brzmi: „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”.

1.3. Zasadniczy zarzut sformułowany przez skarżącą dotyczy tego, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia regulują niektóre elementy konstrukcyjne daniny publicznej, tj. opłaty koncesyjnej, które zgodnie z art. 217 Konstytucji powinny być uregulowane w ustawie.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

Zarzuty zawarte w skardze konstytucyjnej sprowadzają się do kilku kwestii. Po pierwsze, należy rozstrzygnąć, czy istnieje konieczność orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą. Po drugie, należy rozstrzygnąć, czy § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia wydano z naruszeniem przywołanych przepisów konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny bada co do zasady obowiązujące akty normatywne. Jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Zasady tej nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Należy zatem ustalić, czy ta przesłanka spełniona jest w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do pierwszego problemu, Trybunał zauważył, co następuje. § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia uchylono 21 grudnia 2018 r. na podstawie art. 102 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2025 r. poz. 610), tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia z 2018 r., które to rozporządzenie zostało zastąpione obowiązującym obecnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 października 2021 r. w sprawie opłaty koncesyjnej (Dz. U. poz. 1938). Kwestionowane rozporządzenie nie obowiązywało zatem w momencie orzekania przez Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Apelacyjny.

Trybunał, w wyroku z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85), na tle dawnego art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wyjaśnił, że „przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej”.

Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki wskazujące na celowość objęcia kontrolą konstytucyjności nieobowiązującego już aktu normatywnego. Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że wydanie orzeczenia o zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej akcie prawnym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącej. Nie przesądzając w tym miejscu merytorycznej oceny zasadności skargi, trzeba jednak zauważyć, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego wskazanego w skardze, wznowienie postępowania indywidualnego może być bardziej korzystne dla ochrony wspomnianych praw skarżącej, a w każdym razie stanowić silniejszą podstawę ochrony tych praw.

W tym stanie rzeczy konieczne stało się ustalenie, czy art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK może w niniejszej sprawie uzasadniać objęcie kontrolą § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 kwestionowanego rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia. Skarżąca wskazała, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia, choć nie obowiązują, zawierały treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności chronionych konstytucyjnie, a obecnie nie istnieje żaden inny instrument prawny mogący spowodować zmianę ukształtowanej definitywnie sytuacji. Zdaniem skarżącej, wyeliminowanie wspomnianych przepisów z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywracający ochronę praw, które naruszyła kwestionowana regulacja prawna.

Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie istnieje podstawa – stosownie do art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK – do przeprowadzenia oceny zgodności § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia. Zaskarżone przepisy były podstawą rozstrzygnięcia w wyroku oddalającym apelację skarżącej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w przedmiocie obliczenia opłaty koncesyjnej. Od wyroku Sądu Apelacyjnego nie służy już żaden środek odwoławczy, ani też nie toczy się żadne postępowanie, w ramach którego mogłoby ono ulec zmianie. Skutki oceny zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją wpłynąć mogą na sytuację skarżącej. Ewentualna eliminacja zaskarżonych przepisów z systemu prawnego umożliwi skarżącej wznowienie postępowania przed

Sądem Apelacyjnym. Tym samym zostały spełnione przesłanki wskazujące na celowość objęcia § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia kontrolą konstytucyjności.

3. Opłata koncesyjna.

W pierwszej kolejności należało ustalić, czy opłata koncesyjna stanowi daninę publiczną. W doktrynie uznaje się, że opłaty stanowią kategorię danin publicznych. Art. 34 prawa energetycznego określa zasady dotyczące wnoszenia opłat za udzielenie koncesji. „Opłaty koncesyjne należą (...) do kategorii tzw. niepodatkowych należności budżetu państwa i mają do nich zastosowanie przepisy działu III ordynacji podatkowej «Zobowiązania podatkowe» (por. wyrok SOKiK z 3.12.2019, XVII Ame 333/17, LEX nr 2932448)” (A. Kościuk, komentarz do art. 34, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. A. Kościuk, wyd. II, Lex/el. 2023). Ponadto, „[o]płatę z tytułu udzielenia przez Prezesa URE koncesji (zob. art. 32 i n. pr. en.) należy zaliczyć do szeroko rozumianych świadczeń ponoszonych na rzecz państwa, określanych niekiedy mianem opłat administracyjnych, kwalifikowanych jako jeden z rodzajów danin publicznych” (M. Zawiska, komentarz do art. 34, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 12-72, t. II*, red. Z. Muras, M. Swora, Lex/el. 2016). Podkreśla się także, że „podatki są jedną z danin publicznych, a nie jedyną dopuszczalną konstytucyjnie daniną. Zarazem, są one rodzajem daniny o podstawowym znaczeniu, której budowa jest wzorem dla innych danin publicznych. Terminologię użytą w konstytucji dodatkowo rozbudowuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 885), stanowiąc, że dochodami publicznymi są daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw (art. 5 ust. 2)” (K. Działocha, A. Łukaszczuk, komentarz do art. 84, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Lex/el. 2016).

Powyższe opinie przedstawicieli doktryny klasyfikują opłaty koncesyjne jako daniny publiczne. Zatem, uznanie opłaty koncesyjnej za daninę publiczną powoduje, że podlega ona wymogom konstytucyjnym przewidzianym dla nakładania danin publicznych (ustawowa forma, podwyższony standard). Tę kwestię z kolei reguluje art. 84 Konstytucji przywołany w uzasadnieniu skargi na marginesie rozważań oraz art. 217 Konstytucji przywołany jako jeden z wzorców kontroli.

W wyroku z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15 (OTK ZU A/2018, poz. 2), Trybunał wyjaśnił rolę art. 84 i art. 217 Konstytucji w kontekście prawa daninowego. „W wypadku prawa daninowego gwarancje dostatecznej określoności regulacji prawnych wynikające z zasady poprawnej legislacji ulegają istotnemu wzmocnieniu ze względu na treść art. 84 i art. 217 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych przepisów ustawy zasadniczej formułuje nakaz precyzyjnego ustalenia w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, natomiast drugi z tych przepisów wskazuje, w odniesieniu do jakich elementów omawianego stosunku (podmioty, przedmiot, stawki, zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych) rozważany obowiązek ma charakter szczególny”.

Z kolei, w wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80), Trybunał stwierdził ponadto, że „w świetle Konstytucji wyróżnić trzeba dwa standardy poprawności legislacyjnej: zwykły, który dotyczy wszelkich regulacji prawnych (standard ten gwarantuje zasada poprawnej legislacji), oraz podwyższony, który dotyczy jedynie regulacji stanowiących w określonych obszarach (standard ten gwarantują zasady szczególnej określoności regulacji ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela, regulacji represyjnych czy daninowych)”.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że opłata koncesyjna stanowi rodzaj daniny publicznej, a zatem powinna spełniać podwyższony standard poprawności legislacyjnej. Wszystkie istotne elementy stosunku daninowego (podmioty, przedmiot, stawki, zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych) powinny być także uregulowane w ustawie.

4. Ocena zgodności § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji.

4.1. Rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu zarzut niekonstytucyjności dotyczył, jak wynika z wcześniejszych ustaleń, naruszenia przez § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia, wymogu ustalenia wszystkich elementów obowiązku daninowego w drodze ustawy wywodzonego z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że wskazany zarzut jest uzasadniony.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej wymóg ustawowej regulacji wymienionych w art. 217 Konstytucji elementów obowiązku podatkowego (daninowego), powiązany został z art. 64 ust. 3 Konstytucji, przewidującym gwarancje ochrony prawa własności (ograniczenie własności może nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności). Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przywołanie przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 64 ust. 3 Konstytucji jest uzasadnione, ponieważ służy wyeksponowaniu oddziaływania kwestionowanej regulacji prawnej na przysługujące skarżącej prawo własności. Ostatecznie Trybunał uznał zatem, że wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji.

4.2. W oparciu o uzasadnienie skargi konstytucyjnej Trybunał odczytał przywołane wzorce kontroli w następujący sposób. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W związku z tym, że nałożenie opłaty koncesyjnej na skarżącą należy do materii prawa daninowego, prowadzi do uszczuplenia jej majątku, zatem stanowi formę ograniczenia wolności majątkowej, to rozwinięciem art. 64 ust. 3 Konstytucji w tym kontekście jest art. 217 Konstytucji, który dla regulacji stosunku podatkowego (daninowego) przewiduje ustawową formę.

W wyroku o sygn. SK 18/09, Trybunał zauważył, że „daleko idące uprawnienia ustawodawcy do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego są w swoisty sposób równoważone koniecznością respektowania przez ustawodawcę warunków formalnych, wynikających z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. (...) Przede wszystkim wypada przypomnieć, że art. 84 i art. 217 Konstytucji stanowią samodzielnią podstawę ograniczania prawa własności i praw majątkowych przez regulacje daninowe. Nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków daninowych jednostki wobec państwa można traktować jako funkcjonujące bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od ich treści. Konieczne jest zauważenie, iż w istocie rozważane postanowienia konstytucyjne pełnią podwójną funkcję:

1) z perspektywy obowiązków jednostki przewidują powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków,

2) z perspektywy praw i wolności jednostki przewidują możliwość ograniczania tych praw i wolności, które mogą doznać uszczerbku w wyniku realizacji czy egzekucji obowiązków daninowych, w zasadzie wyłączając w tym wypadku gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji; skoro jednak art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej są przepi-

sami współkształtującymi treść konstytucyjnych praw i wolności, a mianowicie określającymi warunki, na jakich rozważane prawa i wolności mogą być ograniczane przez przepisy daninowe, nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że stanowią one w tym zakresie – podobnie jak art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do innych ograniczeń – samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa, w tym również w wypadku kontroli zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej; podmioty wnoszące taką skargę są uprawnione skonstruować zarzuty naruszenia ich praw lub wolności przez regulację daninową przez odwołanie się do zasady wyłączności ustawy w prawie daninowym lub zasady szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzonych z art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej, podobnie jak w odniesieniu do innych regulacji dopuszczalne jest przedstawienie zarzutu niezgodności z zasadą wyłączności ustawy w wypadku ograniczania praw i wolności konstytucyjnych lub zasadą szczególnej określoności regulacji ustanawiających takie ograniczenia”.

Kwestia dotycząca adekwatności art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do regulacji prawa daninowego nie zawsze jest ujmowana jednolicie w orzecznictwie Trybunału, jednak tytułem przykładu można przywołać wyrok z 13 października 2008 r., sygn. K 16/07 (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136), w którym zauważono: „W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał, czy art. 64 Konstytucji może stanowić adekwatny wzorzec kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego, przyjmując konsekwentnie, że nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji) zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem prawa własności (art. 64 ust. 3) – prowadziło do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym (a nie tylko obywatelskim) obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, a mianowicie w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego (jednostek samorządu terytorialnego) można traktować jako funkcjonujące «równolegle» i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów. Przeciwnie – należy uznać, że przepisy Konstytucji, gwarantujące lub przyznające określone wolności i prawa, mogą być adekwatnym wzorcem kontroli także dla przepisów nakładających obowiązki, o ile zachodzi rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub prawa jednostki proklamowanych przez Konstytucję. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Jednakże z uwagi na to, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony. Wprawdzie obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale mimo to jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. np. wyroki z: 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00,

OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71; 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94; 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110)”.
Trybunał podkreślił, że w świetle jego orzecznictwa dopuszczalne są dwa wyjątki od zasady ogólnej stanowiącej, że art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli regulacji prawa daninowego, w tym podatkowego.

Po pierwsze, nie można wykluczyć, że pod pozorem regulacji daninowej prawodawca ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym. Przykładem takiej sytuacji byłoby nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia (zob. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106; oraz postanowienie TK z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). W rozważanym wypadku możliwe jest formułowanie zarzutu niekonstytucyjności przez odwołanie się zarówno do zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), jak i do zakazu naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po drugie, istotne jest podkreślenie, że nieadekwatność art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w wypadku regulacji daninowych dotyczy jedynie kwestii nałożenia na jednostki obowiązku określonych świadczeń oraz ustalenia ich wielkości czy wysokości. Nie można zatem wykluczyć powoływania jednego lub obu z rozważanych wzorców w odniesieniu do innych zagadnień, normowanych przepisami prawa daninowego, np. związanych:

1) ze zwrotem podatku; jak zauważono w wyroku TK o sygn. K 16/07: „W świetle powyższych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego dla potrzeb niniejszej sprawy trzeba wyraźnie rozróżnić samo nałożenie obowiązku podatkowego od sposobu jego realizacji. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje samego nałożenia podatku VAT, ale sposób realizacji zwrotu różnicy podatku naliczonego i należnego. Nie mamy tu do czynienia z zarzutem ingerencji polegającej na nałożeniu podatku, ale z zarzutem ingerencji w prawa majątkowe przysługujące podatnikowi, który – ogólnie rzecz ujmując – już zrealizował swój obowiązek podatkowy, w wyniku czego powstała «nadpłata» należnego podatku. Konsekwencją kwestionowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacji jest zmniejszenie wielkości środków finansowych pozostających w dyspozycji podatnika. Artykuł 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o VAT nie normuje sfery nakładania obowiązku podatkowego, ale sferę realizacji tego obowiązku. Dlatego też przepis ten może być oceniany z punktu widzenia art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”;

2) z wymogami formalnymi, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty podatku (zob. wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50),

3) z deklaracjami majątkowymi mającymi ułatwić organom podatkowym pozyskiwanie informacji (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

Odnosząc poczynione ustalenia do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia jest regulacją daninową. Trybunał uznał zatem, że art. 64 ust. 3 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej.

4.3. Skarżąca zarzuciła, że zaskarżone przepisy rozporządzenia naruszają m.in. art. 217 Konstytucji, który stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, okre-

ślanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następujące w drodze ustawy.

§ 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia mają ustawową podstawę w art. 34 ust. 1 prawa energetycznego, stanowiącym, że przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi coroczną opłatę do budżetu państwa, obciążającą koszty jego działalności, zwaną dalej „opłatą koncesyjną”.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji, przepis ustawy zawierającej regulacje daninowe powinien określać wszystkie istotne elementy stosunku daninowego. Kwestia istotnych elementów stosunku daninowego była szeroko omawiana w orzecznictwie Trybunału (zob. m.in. wyroki z: 27 grudnia 2004 r., sygn. SK 35/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 119; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, ZU nr 1/1999, poz. 4; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76; 10 września 2010 r., sygn. P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68; 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13).

W wyżej wymienionym wyroku o sygn. U 4/98, Trybunał przypomniał, że „zasada wyłączności ustawy dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji. Inne kwestie podatkowe mogą być normowane w przepisach wykonawczych do ustaw, tj. rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 Konstytucji (por. A. Bień-Kacała, *Prawo konstytucyjne, praca zbiorowa*, Toruń 1998, s. 458). Art. 217 przewiduje tryb ustawowy w odniesieniu do nakładania podatków i innych danin publicznych oraz do określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych”. We wspomnianym wyroku, Trybunał wyjaśnił też, że istotnym elementem opłaty daninowej, który należy określić w delegacji ustawowej, jest sposób określania wysokości stawki: „Wobec spełnienia przez ustawową regulację wymogów określonych w art. 217 Konstytucji, dopuszczalne było ustawowe odesłanie do regulacji w drodze rozporządzenia pewnych szczegółowych kwestii związanych z ukształtowaniem opłaty eksploatacyjnej. Takie stanowisko zajął TK oceniając zgodność z konstytucją podwyższenia stawek akcyzy w drodze rozporządzenia (U. 1/98, OTK ZU Nr 5/1998). Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że wysokość stawki podatkowej została określona w ustawie, która jednocześnie upoważniła organy wykonawcze do obniżenia stawki w zestawieniu z jej poziomem wynikającym z ustawy. Warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania – w ocenie TK – jest to, «że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym» (OTK ZU Nr 5/1998, s. 397)”.

Natomiast w wyroku o sygn. P 6/02, Trybunał uznał, że regulacje określające minimalne lub maksymalne stawki opłat za parkowanie w miejscach publicznych (danin publicznonprawnych) oraz wytyczne dotyczące sposobu ich wyliczenia powinny być zawarte w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

Z kolei w wyroku o sygn. P 44/09, Trybunał omówił kwestię wnoszenia opłat z góry (za nadzór i kontrole nad posiadaczem certyfikatu lotniska), co ma miejsce także w wypadku opłaty koncesyjnej, której dotyczy niniejsza skarga. Zdaniem Trybunału, „te dwie kwestie [roczny cykl płatności analizowanej opłaty oraz to, że ma ona być wnoszona *ex ante*] stanowią istotne determinanty obowiązku daninowego z tytułu opłaty za nadzór i kontrole nad posiadaczem certyfikatu lotniska, a wobec tego należą do materii zastrzeżonej do decyzji ustawodawcy. Nie są to kwestie drugorzędne i techniczne, lecz ważne z punktu widzenia ekonomicznego interesu posiadaczy certyfikatów. Z jednej strony, niezależnie od tego, czy opłata (najczęściej w wysokości 30 500 zł) jest – obiektywnie rzecz biorąc – znacznym kosztem dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia lotnisk, jej wnoszenie «z góry» za cały rok jest w sposób oczywisty rozwiązaniem mniej korzystnym niż na

przykład wnoszenie jej «z dołu» za każdy miesiąc posiadania certyfikatu. Gdyby został przyjęty ten drugi model, mniejsze byłyby także na przykład problemy z obowiązkiem dokonania dopłaty lub uzyskania zwrotu w wysokości zmiany rodzaju certyfikatu. Z drugiej zaś strony, wnoszenie opłat z góry za każdy rok posiadania certyfikatu jest znacznie wygodniejsze z administracyjnego punktu widzenia dla Prezesa ULC i zapewnia mu z wyprzedzeniem źródło finansowania. Zbilansowanie wad i zalet możliwych do zastosowania rozwiązań jest więc dosyć trudne, a każda podjęta decyzja ma istotne znaczenie dla zainteresowanych podmiotów. Wobec tego należy uznać, że dokonanie tego dopiero na poziomie rozporządzenia nie jest dopuszczalne”.

Natomiast w wyroku o sygn. U 1/98, Trybunał przypomniał, że istotnym elementem opłaty daninowej, który należy określić na poziomie ustawowym, jest stawka daniny. Zdaniem Trybunału, „do zakresu wyłączności ustawy należy także określenie stawek podatkowych. Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym określiła wysokość stawek podatkowych, a art. 37 ustawy zezwala jedynie na obniżenie tych stawek zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy. Wydane rozporządzenie jest zgodne z zasadami wyrażonymi w art. 92 konstytucji. Zostało wydane w celu wykonania ustawy i normuje materie określone w upoważnieniu zgodnie z przepisami ustawy. Rozporządzenie Ministra Finansów nie narusza art. 217 konstytucji również w tym zakresie. Nie wkracza ono w sferę istotnych elementów stosunku podatkowego ustalonych w ustawie o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym”.

Należy stwierdzić, że § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia regulują kwestie, które art. 217 Konstytucji zastrzega dla materii ustawowej. W okresie obowiązywania zaskarżonych przepisów w art. 34 ust. 1 prawa energetycznego określony był podmiot opłaty koncesyjnej, czyli przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji. Przepis ten stanowił także, że opłata wnoszona jest corocznie do budżetu państwa, obciążając koszty działalności przedsiębiorstw państwowych, podczas gdy pozostałe istotne elementy konstrukcyjne tej opłaty określone zostały w przepisach rozporządzenia zakwestionowanych w niniejszej skardze. Elementy te obejmowały:

1) sposób obliczenia opłaty przez zastosowanie iloczynu przychodów przedsiębiorstwa energetycznego, uzyskanych ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją, osiągniętych w roku poprzedzającym ustalenie opłaty oraz współczynników opłat wskazanych w tabeli stanowiącej załącznik do rozporządzenia (§ 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia);

2) sposób obliczenia tej opłaty w przypadku prowadzenia więcej niż jednej działalności podlegającej koncesjonowaniu – opłatę stanowi wówczas suma opłat dla poszczególnych rodzajów działalności (§ 2 ust. 2 rozporządzenia);

3) dopuszczalną minimalną (200 zł) i maksymalną (1 000 000 zł) wysokość tej opłaty (§ 2 ust. 1 rozporządzenia);

4) termin wnoszenia tej opłaty z góry do 31 marca każdego roku (§ 4 ust. 1 rozporządzenia).

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał stwierdził, że delegacja ustawowa wynikająca z art. 34 prawa energetycznego zawierała upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia wysokości i sposobu pobierania opłat przez Prezesa URE, przy czym wskazywała, że określenie to powinno uwzględniać wysokość przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji. Z kolei to rozporządzenie regulowało sposób określenia opłaty koncesyjnej, jej minimalną oraz maksymalną wysokość, a także termin jej wnoszenia. Dlatego też Trybunał stwierdził, że przepisy rozporządzenia zakwestionowane w niniejszej skardze naruszyły zasadę wyłączności ustawy, jaka obowiązuje w prawie daninowym, a tym samym nie czynią one zadość wymo-

gom formalnym przewidzianym dla regulacji daninowych. § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia są zatem niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji.

Uregulowanie istotnych elementów opłaty koncesyjnej w zakwestionowanych w niniejszej skardze przepisach rozporządzenia narusza normy i zasady konstytucyjne. Jak wspomniano w cytowanych wyżej orzeczeniach Trybunału, zasady wyłączności ustawowej oraz szczególnej określoności są podstawą kształtującą prawo daninowe, a zatem regulacje prawa daninowego, które naruszają te zasady, a tym samym naruszają wymogi formalne wynikające z art. 217 Konstytucji, mogą być kwestionowane w trybie skargi konstytucyjnej.

Powoduje to konieczność uznania § 1 ust. 1 w związku z § 2 oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia za niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji.

5. Umorzenie w pozostałym zakresie.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przedmiot kontroli jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. np. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46). Trybunał uznał więc, że ocena kwestionowanej regulacji pod kątem jej zgodności z art. 64 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji jest zbędna. Dlatego w tym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

6. Skutki wyroku.

Stosownie do art. 190 ust. 2 Konstytucji niniejszy wyrok podlega niezwłocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Już w momencie publicznego ogłoszenia wyroku Trybunału przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją tracą przymiot domniemania konstytucyjności. Jednocześnie wszystkie organy państwa już od tego momentu mają obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych regulacji.

Skarga konstytucyjna, niezależnie od tego, że prowadzi do eliminacji norm prawnych niezgodnych z wzorcami kontroli, ma również na celu ochronę wolności i praw jednostki. Ochronę tę zapewnia przewidziana w art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania w sprawach, w których prawomocne orzeczenia sądowe, ostateczne decyzje administracyjne lub inne rozstrzygnięcia zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. Celem tego przepisu, w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, jest doprowadzenie do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w stanie prawnym ukształtowanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, a więc po eliminacji niekonstytucyjnego unormowania. Z tego punktu widzenia niniejszy wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność normy, która była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącej oraz innych podmiotów, stanowi podstawę do uruchomienia środka określonego w art. 190 ust. 4 Konstytucji i właściwych przepisów ustawowych służących jego realizacji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.