



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 87/10

(P 8/10)

Warszawa, dnia 17 marca 2011 r.

KANCELARIA

18.03.2011

Lodz 1.2011

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności:

1) art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202), w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze opłaty za brak sieci sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju - z art. 2 Konstytucji RP;

2) art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. przepis art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202), w brzmieniu pierwotnym – z art. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202), w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236) - jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP,
- 2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) – z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA lub Sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności z Konstytucją dwóch norm ustawowych:

- art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji [(Dz. U. Nr 25, poz. 202 ze zm.); dalej: ustawa recyklingowa], w jego pierwotnym brzmieniu¹, a więc sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji [(Dz. U. Nr 176, poz. 1236); dalej: ustawa zmieniająca], w zakresie, w jakim nie różnicuje, przy wymiarze opłaty za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci, w zależności od stopnia pokrycia tą siecią terytorium kraju;

¹ Art. 14. 1. Wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4, i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci.

2. Opłatę, o której mowa w ust. 1, oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku.

3. Do liczby dni, w których nie zapewniono sieci, nie wlicza się dni, w których niezapewnienie sieci wynikało z przyczyn określonych w art. 11 ust. 3, jeżeli wprowadzający pojazd zapewnił sieć w terminie 3 miesięcy od wystąpienia danej przyczyny; liczba tych dni nie może przekroczyć 90 w ciągu roku.

4. Stawka opłaty za brak sieci wynosi 500 zł za pojazd.

- art. 2 ustawy zmieniającej², określającego czasowy zakres stosowania nowych przepisów, w zakresie, w jakim przewidziana w tym przepisie zasada bezpośredniego działania ustawy nowej ogranicza stosowanie art. 14 ustawy recyklingowej po nowelizacji do sytuacji z przeszłości (różnica pomiędzy dotychczasowym brzmieniem art. 14 tej ustawy, a nowym stanem prawnym, polega na dodaniu w kwestionowanym art. 14 ustępów 5 i 6, regulujących w bardziej korzystny dla adresatów sposób obliczania opłat za brak sieci³).

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej obu kwestionowanych przepisów Sąd wskazał art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴, uznając, iż zarówno przyjęta przez ustawodawcę, w art. 14 ustawy recyklingowej, konstrukcja prawna obowiązku *ex lege* obliczenia i uiszczenia opłaty w sytuacji niezapewnienia sieci punktów odbioru pojazdów wycofanych z eksploatacji, jak i ustanowiona w kwestionowanym przepisie ustawy zmieniającej norma intertemporalna, zezwalająca na stosowanie przepisów ustawy recyklingowej w znowelizowanym brzmieniu do obliczenia opłaty za brak sieci w 2007 roku (z pominięciem roku 2006), naruszają zasadę proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

² Art. 2. Do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

³ Art. 14. 1. Wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4, i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6.

2. Opłatę, o której mowa w ust. 1, oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku.

3. Do liczby dni, w których nie zapewniono sieci, nie wlicza się dni, w których niezapewnienie sieci wynikało z przyczyn określonych w art. 11 ust. 3, jeżeli wprowadzający pojazd zapewnił sieć w terminie 3 miesięcy od wystąpienia danej przyczyny; liczba tych dni nie może przekroczyć 90 w ciągu roku.

4. Stawka opłaty za brak sieci wynosi 500 zł za pojazd.

5. W przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95 % terytorium kraju, podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest zwolniony z opłaty za brak sieci.

6. W przypadku zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, sieci obejmującej:

1) poniżej 95%, ale nie mniej niż 90% terytorium kraju - wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 75%;
2) poniżej 90%, ale nie mniej niż 85% terytorium kraju - wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 50%".

⁴ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Sądu, odpowiedź na postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed tymże Sądem w związku z rozpatrywaniem skargi T

Sp. z o.o. z siedzibą w W (dalej: Spółka), na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie z czerwca 2009 r., znak: , oraz wcześniejszą decyzję tego organu z kwietnia 2009 r., znak: , określającą wysokość zobowiązania tej Spółki z tytułu opłaty za brak sieci za rok 2006, w wysokości . złotych.

Pytanie prawne WSA zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z następującym stanem prawnym i faktycznym.

Wymieniona wyżej ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. wprowadziła obowiązek recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji i określiła zasady postępowania z takimi pojazdami, w sposób - jak to określa się w art. 1 tego aktu normatywnego - „zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”⁵. Zgodnie z art. 63 tej ustawy⁶, który przewidywał jej etapowe wejście w życie, z dniem 1 stycznia 2006 r. obowiązywać zaczęły przepisy (art. 11 – 17 ustawy recyklingowej) wprowadzające nakaz utworzenia - przez wprowadzających pojazdy, tj. przedsiębiorców będących albo producentami albo importerami pojazdów bądź

⁵ Art. 1. 1. Ustawa określa zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

2. W sprawach dotyczących postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy o odpadach.

⁶ Art. 63. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że przepisy:

- 1) art. 7, art. 8, art. 44, art. 45, art. 57 pkt 2 i art. 62 wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 2) art. 11-17, art. 28, art. 47, art. 55, art. 56, art. 57 pkt 3, art. 58 pkt 1 i 3 w zakresie dotyczącym art. 401 ust. 11 i 12 i art. 415 ust. 5a i 5b, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, i art. 60 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2006 r.;
- 3) art. 23 ust. 3 w stosunku do pojazdów wprowadzonych na terytorium kraju przed dniem 1 lipca 2002 r. stosuje się od dnia 1 stycznia 2007 r.;
- 4) art. 58 pkt 1 w zakresie dotyczącym art. 401 ust. 1-10 i 13-16, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

podmiotami dokonującymi w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wewnątrzwspólnotowego nabycia tych pojazdów⁷ - sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Pojęcie wprowadzającego i wprowadzenia pojazdu na terytorium kraju, w tym importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia, zdefiniowano w art. 4 omawianego aktu⁸. Sieć, o której mowa w art. 11 ustawy recyklingowej⁹, powinna zapewniać właścicielowi pojazdu wycofanego z eksploatacji możliwość oddania tego pojazdu do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonego w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu. Przepisy dotyczące utworzenia sieci objęły przedsiębiorców (producentów lub importerów nowych pojazdów) wprowadzających na terytorium kraju (do obrotu handlowego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej) ponad 1000

⁷ Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **importcie** - rozumie się przez to przywóz pojazdu z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej w celu wprowadzenia na terytorium kraju;
-
- 4) **pojeździe** - rozumie się przez to pojazdy samochodowe zaliczone do kategorii M1 lub N1, określonych w przepisach o ruchu drogowym, oraz trójkołowe pojazdy silnikowe, z wyłączeniem motocykli trójkołowych;
-
- 6) **pojeździe wycofanym z eksploatacji** - rozumie się przez to pojazd stanowiący odpad w rozumieniu przepisów o odpadach;
-
- 9) **recyklingu** - rozumie się przez to recykling w rozumieniu przepisów o odpadach;
-
- 13) **wewnątrzwspólnotowym nabyciu** - rozumie się przez to przywóz pojazdu z terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia na terytorium kraju;
- 14) **wprowadzającym pojazd** - rozumie się przez to przedsiębiorcę będącego producentem pojazdu lub przedsiębiorcę dokonującego wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu.

⁸ Art. 4. Wprowadzenie pojazdu na terytorium kraju następuje:

- 1) z dniem wydania pojazdu z magazynu w celu ostatecznego wprowadzenia go do obrotu - w przypadku pojazdów wyprodukowanych w kraju;
- 2) z dniem dopuszczenia go do obrotu na terytorium kraju - w przypadku importu pojazdu;
- 3) z dniem wystawienia faktury potwierdzającej wewnątrzwspólnotowe nabycie - w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia.

⁹ Art. 11. 1. Wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, zwaną dalej "siecią", obejmującą terytorium kraju w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1.

2. Wprowadzający pojazd może zapewnić sieć na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu.

3. Wprowadzający pojazd w przypadku:

- 1) cofnięcia pozwolenia zintegrowanego albo innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu przedsiębiorcy prowadzącemu taką stację,
- 2) cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów,
- 3) rozwiązania lub wygaśnięcia umowy, o której mowa w ust. 2,
- powinien w terminie 3 miesięcy zapewnić sieć.

4. Wprowadzający pojazd jest obowiązany dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci lub dowód wpłaty, o którym mowa w art. 12 ust. 2; oświadczenie może być złożone na fakturze. (przepis art. 11 w pierwotnym brzmieniu)

pojazdów w danym roku kalendarzowym [obecnie zaś obejmują tych, którzy (co wynika z art. 10 ustawy recyklingowej¹⁰) mają obowiązek wydawania, wraz z każdym pojazdem, jego nabywcy karty pojazdu, wskazanej w art. 77 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.)¹¹, nakazującym producentom lub importerom nowych pojazdów (także w ramach wewnątrzwspólnotowego nabycia) wydawanie takich kart].

Zwolnienie od obowiązku utworzenia sieci przewidziano, w art. 12 ust. 1 ustawy recyklingowej, wobec podmiotów (nawet będących przedsiębiorcami) wprowadzających na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w danym roku kalendarzowym¹². Równocześnie z owym zwolnieniem, na podmioty owe, jak również na każdy podmiot niebędący przedsiębiorcą, który dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu, nałożony został obowiązek wniesienia, na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju.

¹⁰ Art. 10. Przepisy art. 6-9 dotyczą wprowadzających pojazdy wydających kartę pojazdu, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

¹¹ Art. 77. 1. Producent lub importer nowych pojazdów jest obowiązany wydać kartę pojazdu dla każdego pojazdu samochodowego wprowadzonego do obrotu handlowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Karta pojazdu jest przekazywana właścicielowi pojazdu.

3. Kartę pojazdu dla pojazdu samochodowego, innego niż określony w ust. 1, wydaje, za opłatą i po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, właściwy w sprawach rejestracji starosta przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem pojazdów zabytkowych i pojazdów, o których mowa w art. 73 ust. 4.

4. Minister właściwy do spraw transportu:

- 1) w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych oraz Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb wydawania kart pojazdów oraz wzór karty pojazdu, a także jej opis;
- 2) określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za kartę pojazdu;
- 3) określi, w drodze rozporządzenia, dokumenty stanowiące podstawę wpisu danych do karty pojazdu oraz czynności jednostek zajmujących się dystrybucją, przechowywaniem i wydawaniem kart pojazdów;
- 4) określi, w drodze rozporządzenia, warunki dystrybucji kart pojazdów.

5. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 4, należy uwzględnić znaczenie tych dokumentów dla rejestracji pojazdu oraz wysokość kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart pojazdów.

¹² Art. 12. 1. Wprowadzający pojazd, który wprowadza na terytorium kraju nie więcej niż 1.000 pojazdów w roku kalendarzowym, może nie zapewniać sieci.

2. Wprowadzający pojazd, o którym mowa w ust. 1, który nie zapewnia sieci, oraz podmiot niebędący przedsiębiorcą, który dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu, są obowiązani do wniesienia, na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju. Dowód wpłaty powinien zawierać określenie cech identyfikacyjnych pojazdu, o których mowa w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

3. W przypadku gdy wprowadzający pojazd, o którym mowa w ust. 1, który nie zapewnia sieci, dokonał zbycia pojazdu, obowiązany jest przekazać niezwłocznie nabywcy pojazdu dowód wpłaty, o którym mowa w ust. 2.

Na każdego zaś wprowadzającego pojazd w ramach działalności gospodarczej - a więc polegającej na produkcji, imporcie lub wewnątrzwspólnotowym nabyciu pojazdów (w liczbie większej, niż określona w art. 12 ust. 1 ustawy recyklingowej) - nałożono obowiązek przedstawienia Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) zawiadomienia o podjęciu owej działalności w terminie 30 dni od jej podjęcia. Zawiadomienie, skierowane do tego samego adresata, obowiązany jest również złożyć przedsiębiorca, który takową działalność zakończył (art. 13 tej ustawy¹³).

Ustawodawca uznał, iż w sytuacji, gdy przedsiębiorca (wprowadzający pojazd), zobowiązany do zapewnienia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, nie spełnia tego obowiązku i takowej sieci nie zapewni, powinien uiścić opłatę za brak sieci. Opłata ta ma na celu zmobilizowanie adresata tego ustawowego obowiązku do jego wykonania.

Jako że obowiązek świadczenia opłaty za brak sieci zbierania pojazdów ma swe źródło wprost w ustawie, to wprowadzający pojazd, który nie zapewnił sieci, powinien samodzielnie dokonać obliczenia należności z tytułu tej opłaty, przy zastosowaniu iloczynu stawki za każdy sprowadzony do kraju pojazd, wynoszącej 500 złotych (a zatem w takiej samej wysokości, jaka dotyczy wprowadzających pojazdy nieobowiązanych do stworzenia sieci) oraz ilorazu

¹³ Art. 13. 1. Wprowadzający pojazd jest obowiązany złożyć Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska zawiadomienie o podjęciu działalności w zakresie produkcji, importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia pojazdów, w terminie 30 dni od dnia podjęcia tej działalności.

2. Dniem podjęcia działalności, o której mowa w ust. 1, jest dzień wprowadzenia pierwszego pojazdu na terytorium kraju.

3. Wprowadzający pojazd jest obowiązany złożyć Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska zawiadomienie o zakończeniu działalności, o której mowa w ust. 1, w terminie 7 dni od dnia trwałego zaprzestania wykonywania tej działalności.

4. Zawiadomienia, o których mowa w ust. 1 i 3, powinny odpowiednio zawierać:

- 1) nazwę, siedzibę i adres albo imię, nazwisko i adres wprowadzającego pojazd;
- 2) datę podjęcia albo zakończenia działalności;
- 3) określenie rodzaju działalności;
- 4) adresy stacji demontażu oraz punktów zbierania pojazdów, które działają w ramach jego sieci.

5. W przypadku zmiany danych, o których mowa w ust. 4, wprowadzający pojazd jest obowiązany poinformować o tym Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nie później niż do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Jeżeli zmiana dotyczy danych, o których mowa w ust. 4 pkt 4, należy wskazać datę wystąpienia zmiany.

liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku (art. 14 ust. 2).

Należy podkreślić, że obowiązek obliczenia opłaty za brak sieci powstaje z końcem roku kalendarzowego (ustalony został na ostatni dzień danego roku), a jako ostateczny termin jej uiszczenia - na wspomniany już wcześniej rachunek bankowy NFOŚiGW - wskazano 31 marca następnego roku (po roku, którego opłata dotyczy)¹⁴.

Wprowadzający pojazd został ponadto zobowiązany do złożenia GIOŚ rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci w terminie do dnia 31 marca roku, następującego po roku, którego opłata dotyczy (art. 15 ust. 1 ustawy recyklingowej¹⁵).

Z dniem wejścia w życie omówionych wyżej przepisów ustawy recyklingowej (art. 11 – 17), tj. z dniem 1 stycznia 2006 r.¹⁶, również skarżąca Spółka objęta została przewidzianym tą ustawą obowiązkiem utworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, Spółka zorganizowała sieć zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, którą to siecią objęto ponad 95% terytorium kraj., a zatem nie cały jego obszar. Spółka nie obliczyła i nie wpłaciła opłaty za brak sieci w roku 2006, co - zgodnie z art. 15 ustawy recyklingowej - winna była uczynić w terminie do dnia 31 marca 2007 r.

¹⁴ Art. 16. 1. Obowiązek obliczenia opłaty za brak sieci powstaje na koniec roku kalendarzowego.

2. Opłata za brak sieci jest wpłacana na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy.

¹⁵ Art. 15. 1. Wprowadzający pojazd jest obowiązany do złożenia Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy.

2. Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, kierując się potrzebą ujednolicenia treści sprawozdań.

¹⁶ zob. przyp. 6

W związku z tym faktem, Generalny Inspektor Ochrony Środowiska, któremu - na podstawie przepisu art. 17 ust. 3 ustawy recyklingowej¹⁷, przewidującego, iż do należności z tytułu opłat za brak sieci stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa [(Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), dalej: Ordynacja] - ustawodawca nadał uprawnienia organu podatkowego, dokonał kontroli sposobu wywiązania się przez Spółkę z ciążącego na niej obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów, w sposób zgodny z regulacją art. 11 ustawy bądź - zamiennie - uiszczenia stosownej opłaty, przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania (art. 70 Ordynacji - wg stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2009 r.¹⁸). GIOŚ mógł bowiem -

¹⁷ Art. 17. 1. W razie stwierdzenia, że wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci albo dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci.

2. W przypadku niewykonania decyzji określonej w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, Główny Inspektor Ochrony Środowiska ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę za brak sieci w wysokości odpowiadającej 50 % kwoty niewpłaconej opłaty za brak sieci.

3. Do należności z tytułu opłat za brak sieci stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska.

¹⁸ Art. 70. § 1. Zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

§ 2. Bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu:

- 1) od dnia wydania decyzji, o których mowa w art. 67a § 1 pkt 1 lub 2, do dnia terminu płatności odroczonego podatku lub zaległości podatkowej, ostatniej raty podatku lub ostatniej raty zaległości podatkowej;
- 2) od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie przedłużenia terminu płatności podatku, wydanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, do dnia upływu przedłużonego terminu.

§ 3. Bieg terminu przedawnienia przerywa ogłoszenie upadłości. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego.

§ 4. Bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny.

§ 5. (uchylony).

§ 6. Bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego zostaje zawieszony z dniem:

- 1) wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania;
- 2) wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję dotyczącą tego zobowiązania;
- 3) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 4) doręczenia postanowienia o przyjęciu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2, lub doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

§ 7. Termin przedawnienia biegnie dalej od dnia następującego po dniu:

- 1) prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe;
- 2) doręczenia organowi podatkowemu odpisu orzeczenia sądu administracyjnego, ze stwierdzeniem jego prawomocności;
- 3) uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 4) wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu;
- 5) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

§ 8. Nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

stosownie do zasad określonych dla zobowiązań podatkowych - przeprowadzić taką kontrolę w ciągu 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności opłaty za brak sieci - tj. przed końcem 2012 r.

W efekcie tej kontroli, w dniu kwietnia 2009 r., GIOŚ wydał powołaną wyżej decyzję, w której stwierdził niezorganizowanie przez Spółkę sieci zbierania pojazdów, odpowiadającej zasadom ustalonym w art. 11 ustawy recyklingowej, i - na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy - ustalił wysokość stosownej opłaty administracyjnej za brak sieci. Decyzja ta nie została jednak przez Spółkę wykonana. W tym stanie rzeczy, GIOŚ wydał w dniu czerwca 2009 r.- na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy recyklingowej - kolejną decyzję, nakładającą na Spółkę zobowiązanie w postaci dodatkowej opłaty za brak sieci, w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej należności z tytułu tej opłaty. Okoliczność, iż skarżąca Spółka stworzyła sieć recyklingu pojazdów pokrywającą, jak podaje Sąd, ponad 95% powierzchni terytorium kraju (od 95,40% do 99,84% na pewnych obszarach), nie miała bowiem - w świetle regulacji ustawy recyklingowej w brzmieniu pierwotnym - istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym.

Należy zauważyć, iż, w czasie wydania obu wymienionych decyzji GIOŚ, obowiązywało już - wprowadzone ustawą zmieniającą - nowe brzmienie art. 14 ustawy recyklingowej, wprowadzające stosowny mechanizm zwolnienia od opłaty za brak sieci lub obniżania wysokości należności z tego tytułu, w zależności od stopnia zapewnienia sieci.

Na powołane decyzje GIOŚ Spółka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W toku rozpatrywania owej skargi Sąd powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją art. 14 ustawy recyklingowej, stanowiącego podstawę prawną obowiązku uiszczenia przez wprowadzających pojazdy opłaty za brak

sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, a - w pierwotnym brzmieniu - będącego podstawą obowiązku ciążącego na skarżącej Spółce.

Przepis ten wzbudził wątpliwości Sądu w zakresie, w jakim nie pozwala na zróżnicowanie - przy wymiarze opłaty za brak sieci zbierania pojazdów - sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci w zależności od stopnia pokrycia taką siecią terytorium kraju. Przewidziany w tej regulacji mechanizm narusza - w ocenie Sądu - przepis art. 2 Konstytucji, gdyż uchybia, wynikającej z tej normy konstytucyjnej, zasadzie proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

Zdaniem Sądu, opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, istnienie której ma wymuszać na wprowadzających pojazdy tworzenie sieci, lecz „[n]ie można uznać, że ustawodawca stworzył podmiotom sprowadzającym pojazdy możliwość bądź stworzenia sieci zbierania pojazdów bądź uiszczenia opłaty za brak takiej sieci. Celem ustawy było stworzenie systemu zbierania wycofanych z eksploatacji pojazdów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” (z uzasadnienia pytania prawnego, s. 4). Sąd stwierdził dalej, że „[r]ozwiązanie polegające na nakładaniu takiej samej kary administracyjnej na podmiot zobowiązany do stworzenia sieci recyklingu, który w ogóle nie stworzył sieci recyklingu lub stworzył ją w niewielkim stopniu oraz podmiot, który podjął starania w celu stworzenia sieci i stworzył sieć, która w tylko niewielkim stopniu nie pokrywa całości terytorium kraju”, jest „niezrozumiałym, intensywnym działaniem ustawodawcy” i przez to budzi Jego wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Sąd nie zakwestionował poprawności konstytucyjnej samego obowiązku ponoszenia opłaty, aczkolwiek w pytaniu prawnym wielokrotnie posługuje się terminem „sankcja”, a nie - „opłata”, poddał natomiast krytycznej ocenie niedokonanie przez ustawodawcę, już w pierwotnym tekście ustawy,

odpowiedniego zróżnicowania wysokości opłat za brak sieci w zależności od stopnia realizacji pierwotnego obowiązku, jakim jest utworzenie sieci. Zakwestionował zatem to, czego nie zawarto w przepisie art. 14 ustawy recyklingowej.

Ustawodawca - zdaniem WSA - nie ujął w normy prawne istotnej dysproporcji pomiędzy sytuacją takich adresatów kwestionowanej normy ustawowej, którzy utworzyli sieć w znacznym stopniu pokrywającą terytorium kraju, a takimi podmiotami, które obowiązek ten zrealizowały w znacznie mniejszym zakresie, czy też podmiotami, które takowego obowiązku w ogóle nie zrealizowały.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że Sąd czyni najistotniejszym przedmiotem zarzutu wobec ustawodawcy pominięcia legislacyjne w obu kwestionowanych normach: brak w art. 14 ustawy recyklingowej odpowiedniej regulacji mechanizmu obliczania należnych opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, gwarantującej przestrzeganie zasady proporcjonalności w obszarze nakładania na podmioty prawne obowiązków daninowych, a także niewprowadzenie w normie intertemporalnej - art. 2 ustawy zmieniającej - szerszego zakresu czasowego (sięgającego głębiej wstecz) obowiązywania wstecznego nowych przepisów, inaczej - niezastosowania formuły retroakcyjnego działania ustawy nowej.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii dopuszczalności kwestionowania braku określonych regulacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zaniechanie ustawodawcy, jako takie, nie może stanowić przedmiotu badania. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu normatywnego, nawet jeżeli obowiązek jego wydania wynika z norm konstytucyjnych, ale w przypadku obowiązującego aktu normatywnego dostrzegał swoją kompetencję

do oceny konstytucyjności tego aktu w aspekcie braku unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

Oznacza to więc, iż zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega bowiem zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji¹⁹.

Taka sytuacja ma - zdaniem Sądu - miejsce w rozpoznawanej przezeń sprawie.

W ocenie WSA, ustawodawca wprowadził przepisy, które od początku obowiązywania ustawy były dla ich adresatów niewykonalne, przede wszystkim w zakresie wywiązania się z obowiązku pierwotnego, o którym mowa w art. 11 ustawy recyklingowej, tj. stworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, której brak następnie warunkuje powstanie zobowiązania finansowego - konieczności obliczenia i uiszczenia opłaty za brak sieci. Sytuację stworzoną przez ustawodawcę w tym aspekcie można więc rozważać również w kontekście zgodności z zasadą zaufania obywateli wobec państwa i stanowionego przezeń prawa.

Na poparcie swoich wątpliwości co do konstytucyjności art. 14 ustawy recyklingowej, we wskazanym w pytaniu zakresie, Sąd powołał się na argumenty, wyrażane przez posłów i ekspertów sejmowych w wypowiedziach, które pojawiły się w toku prac parlamentarnych nad kwestionowaną ustawą. Dokonując negatywnej oceny ustanowienia obowiązku opłaty za brak sieci oraz mechanizmu jej uiszczenia, Sąd podważył nadto poprawność sposobu

¹⁹ wyrok z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05, OTK ZU 3/A/2006, poz. 29

implementacji założeń Dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L Nr 269 z dnia 21 października 2000 r., p. 34; dalej: Dyrektywa 53) - dokonanej regulacjami ustawy recyklingowej.

Pytanie prawne zawiera nadto - o czym już wspomniano - żądanie zbadania konstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej, obejmującego normę intertemporalną, określającą czasowy zakres zastosowania nowych przepisów, regulujących sposób obliczania opłat za brak sieci, co w istotny sposób zmienia sytuację prawną adresatów, wynikającego z normy materialnej - art. 14 ustawy recyklingowej, obowiązku naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Pytający Sąd stoi na stanowisku, że art. 2 ustawy zmieniającej, który pozwala na stosowanie przepisów ustawy recyklingowej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, jedynie do obliczenia opłaty za brak sieci w 2007 roku, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przewidziana w tym przepisie zasada bezpośredniego działania ustawy nowej (retrospekcji, retroakcji niewłaściwej) ogranicza stosowanie, dodanych - w art. 14 - ust. 5 i 6 ustawy recyklingowej, do sytuacji z przeszłości, a mianowicie do opłaty za brak sieci, należnej za 2006 r.

Przechodząc do omówienia wskazanych w pytaniu prawnym zarzutów Sądu, w aspekcie powołanego wzorca kontroli zaskarżonych przepisów, przypomnieć należy, iż w art. 1 ustawy zmieniającej, która weszła w życie z dniem 10 października 2007 r., po upływie 14 dni od jej ogłoszenia (art. 3 tej ustawy), co miało miejsce w dniu 25 września 2007 roku, ustalono nowe brzmienie art. 14 ustawy recyklingowej. Dodane zostały regulacje umożliwiające pełne lub częściowe uwolnienie się przez adresatów obowiązku opłaty za brak sieci, wykreowanego tą normą. I tak, w ust. 1 dodano sformułowanie zastrzegające powstanie obowiązek tej opłaty od sytuacji

przewidzianych w dodanych ust. 5 i 6, przy czym w ust. 5 przewidziano zwolnienie z opłaty za brak sieci podmiotu, który zorganizował sieć obejmującą co najmniej 95 % terytorium kraju, natomiast w ust. 6 – możliwość obniżenia takiej opłaty o 75 %, w przypadku zapewnienia sieci obejmującej poniżej 95 %, ale nie mniej niż 90 % terytorium kraju, oraz obniżenia o 50 %, jeżeli sieć taka obejmuje poniżej 90 %, lecz nie mniej niż 85% terytorium kraju²⁰.

Ustawodawca wprowadził mechanizm pozwalający na różnicowanie wysokości opłaty za brak sieci w zależności od stopnia pokrycia terytorium kraju punktami zbierania lub demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, a którego to mechanizmu brak było w pierwotnym tekście ustawy.

W art. 2 ustawy zmieniającej, która weszła w życie w ostatnim kwartale 2007 r., ustawodawca przewidział zaś, iż wprowadzone nią przepisy ustawy recyklingowej w nowym brzmieniu mają być stosowane do obliczenia opłaty za brak sieci już za ten rok.

Odnosząc się do zagadnienia dopuszczalności sformułowanego przez Sąd pytania prawnego - opierając się o wynikającą z treści przepisu art. 193 Konstytucji²¹ regułę, iż każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, jeżeli od odpowiedzi na owo pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem [tej samej treści regulację

²⁰ Art. 1. W ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 i Nr 175, poz. 1458) w art. 14:

1)ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4, i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6.";

2)dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

"5. W przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95 % terytorium kraju, podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest zwolniony z opłaty za brak sieci.

6. W przypadku zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, sieci obejmującej:

1) poniżej 95 %, ale nie mniej niż 90 % terytorium kraju - wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 75 %;
2) poniżej 90 %, ale nie mniej niż 85 % terytorium kraju - wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 50 %."

²¹ Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

zawiera także przepis art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym²² (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), dalej ustawa o TK] - należy podkreślić, iż każde pytanie prawne - aby zainicjowane nim postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadziło do wydania merytorycznego orzeczenia - musi być skonstruowane z uwzględnieniem kumulatywnie zbiegających się przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej, a jego przedmiotem powinna być zawsze wątpliwość występująca w toku konkretnego postępowania przed sądem. Kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego, jest formą kontroli konkretnej, co oznacza, iż za punkt odniesienia kontrola ta ma zawsze jednostkową sprawę, w której pytający sąd dokonuje konkretyzacji określonej normy. Ten aspekt odróżnia ów rodzaj kontroli od kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej niezależnie od stosowania aktu normatywnego w konkretnej sprawie i bez związku z jakąkolwiek toczącą się sprawą.

Zgodnie z ustaloną wykładnią art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o TK²³, Trybunał Konstytucyjny bada podstawy do zadania pytania prawnego z urzędu i w każdym stadium postępowania, a w razie stwierdzenia ich braku - umarza postępowanie.

Na tle wskazanych przepisów ukształtowało się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, skutkujące - w związku z niezbędnością przeprowadzenia oceny spełnienia wymienionych wyżej przesłanek *a casu ad casum* - doprecyzowywaniem pojęć użytych w Konstytucji i ustawach. Przyjmowane przez Trybunał „rozdzielenie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli

²² Art. 3. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

²³ Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

konstytucyjności prawa ma poważne konsekwencje, zarówno jeśli chodzi o inicjowanie tej kontroli, określenie jej przedmiotu, jak i skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego²⁴. Pytanie prawne, co podkreśla się w literaturze, ma również charakter środka kontroli prewencyjnej w aspekcie zapobiegania rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o niekonstytucyjny przepis²⁵.

Pierwsza ze wspomnianych przesłanek - przesłanka podmiotowa (oznaczająca, że z pytaniem prawnym, prowadzącym do zainicjowania sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli przepisów prawa, może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie sąd) - została w niniejszej sprawie niewątpliwie spełniona.

Pozostaje kwestia spełnienia kolejnych przesłanek - przedmiotowej i funkcjonalnej, które są wzajemnie powiązane.

Przesłanka związana z przedmiotem pytania prawnego oznacza, iż pytanie prawne sądu powinno dotyczyć zgodności, wskazanego przez tenże sąd, aktu normatywnego z aktem normatywnym usytuowanym wyżej w hierarchicznym systemie prawa (Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą). Przesłanka ta została skonkretyzowana w art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym sąd przedstawiający pytanie prawne powinien określić kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz sformułować i uzasadnić zarzut jego niezgodności z oznaczonym aktem normatywnym wyższej rangi²⁶. Z konieczności spełnienia wymienionych warunków wynika, że pytanie prawne

²⁴ postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40

²⁵ K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9, s. 26

²⁶ Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) **sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,**
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2. Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

3. Pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

nie powinno obejmować takich regulacji, w odniesieniu do których Sąd nie zdołał sformułować konkretnych zarzutów co do ich zgodności z Konstytucją i nie potrafił przedstawić argumentów uzasadniających, podnoszone w tym zakresie, wątpliwości.

W omawianej sprawie przesłanka przedmiotowa również została spełniona. Sąd wyraził bowiem wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy (w tym przypadku - ustawy recyklingowej i ustawy ten akt zmieniającej), a więc aktu niższego rzędu niż Konstytucja.

Szczególnego znaczenia nabiera natomiast rozważenie, czy - stosownie do powołanych wyżej przepisów Konstytucji i ustawy o TK - spełniona została przesłanka zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed Sądem.

Przedmiotem pytania prawnego - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 - musi być bowiem przepis, którego zgodność z określonym wzorcem konstytucyjnym wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy.²⁷ Wymaganie związku pytania prawnego z danym postępowaniem ma charakter bezwzględny. Istnienie tego związku stanowi bowiem kolejną przesłankę konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego, a mianowicie przesłankę funkcjonalną.

W powołanym wyżej postanowieniu z dnia 22 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił: *„Wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań nie mogą być rozpatrywane w ramach pytań prawnych (...). W pytaniu należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz uzasadnienie. Sąd pytający musi również wykazać relewantność pytania*

²⁷ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.10.2007 r. sygn. akt P 24/07, OTK ZU 9/A/2007, poz. 118 oraz powołany w nim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.

prawnego, a więc uzasadnić, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty.”²⁸.

Pytający Sąd uzasadnił spełnienie przesłanki funkcjonalnej stwierdzając, że „[j]eśli Trybunał Konstytucyjny uzna za niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymienione w pytaniu Sądu przepisy, w zakresie opisanym w tym pytaniu, wówczas koniecznym będzie uchylenie zaskarżonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska...” (z postanowienia WSA z dnia 10 marca 2010 r. – s. 2).

Zaistnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego w omawianej sprawie polegać mogłoby więc na tym, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, orzekającego o niezgodności z Konstytucją regulacji zawartej w ustawie zmieniającej, a także w ustawie recyklingowej, byłaby dyskwalifikacja kwestionowanych przepisów, w zakresie wskazanym przez Sąd, i ich eliminacja z porządku prawnego w tym zakresie, a w konsekwencji uwzględnienie skargi Spółki i orzeczenie o uchyleniu decyzji organu administracji.

W omawianej sprawie Sąd powziął wątpliwość co do konstytucyjności materialnej normy ustawowej, która istotnie dotyczy przedmiotu tej sprawy. Materia sprawy, zawisłej przed WSA w Warszawie, wskazuje, iż udzielona przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedź na przedstawione przez Sąd pytanie prawne, dotyczące zgodności z Konstytucją RP art. 14 ustawy recyklingowej - jako przepisu kreującego obowiązek poniesienia opłaty (samoobliczenia i dokonania wpłaty tej opłaty) za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji w celu ich recyklingu przez adresata ustawy (będący obowiązkiem wtórnym, jako następstwo niewykonania obowiązku pierwotnego - zapewnienia

²⁸ *ibidem*

takowej sieci) - może mieć istotny i decydujący wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Przepis ten stanowi bowiem materialną podstawę obowiązku opłaty za brak sieci, a – co za tym idzie – podstawę prawną żądania spełnienia tego obowiązku i wydania w tym celu decyzji administracyjnych, skarżonych przez Spółkę w sprawie, w której pytanie prawne przedstawiono.

W pytaniu prawnym sformułowano zarzut zakresowej niezgodności tej regulacji z normą konstytucyjną, statuującą zasadę demokratycznego państwa prawnego, wskazując jako naruszoną - przede wszystkim - zasadę proporcjonalności, wywodzoną z idei takiego państwa, aczkolwiek uchybienie standardom konstytucyjnym - jak wynika z treści uzasadnienia pytania Sądu – może również dotyczyć zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Warto przy tym zauważyć, że zasadę proporcjonalności statuuje samodzielnie, i w sposób najbardziej pełny, inny przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁹, który traktowany jest jako wzorzec kontroli decyzji ustawodawcy, prowadzących do nadmiernej ingerencji w sferę praw osobistych, politycznych, socjalnych czy ekonomicznych jednostek. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowano pogląd, że *„nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami (...) jak również z wymienionymi w art. 2 in fine konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej”*³⁰. Definiując zaś zasadę proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż wypływa z niej konieczność spełnienia przez ocenianą regulację następujących wymogów: po

²⁹ Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. 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.

³⁰ wyrok TK z dnia 13.03.2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU Nr 3/A/2007, poz. 26; orzeczenie TK z 16.05.1995 r., K. 12/93, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 14

pierwsze - przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie - kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków i po trzecie - zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla jej adresatów.³¹

Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednak wielokrotnie, iż nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla Jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją.

Jeżeli jednak ustawa zasadnicza nakłada obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego, w sposób wzbudzający zaufanie obywatela do państwa, to poszczególne regulacje prawne, w sferze ograniczenia uprawnień czy nakładania obowiązków, powinny być kształtowane z poszanowaniem reguł proporcjonalności przewidzianych nimi rozwiązań w relacji do zamierzonych celów (w tym - z uwzględnieniem skutków owych rozwiązań). Ustawodawca powinien wybierać spośród możliwych środki skuteczne, a zarazem dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu.

Ewentualne przekroczenie przez ustawodawcę zakresu przysługującej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, iż naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne, sprawia, że interwencja Trybunału Konstytucyjnego staje się nieodzowna³².

³¹ zob. m.in. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, wym. w przyp. 30 oraz orzeczenia TK: z dnia 26.04.1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz - z dnia 17.10.1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10

³² j.w. – orzeczenie TK w spr. K. 10/95

Zarzuty Sądu w aspekcie naruszenia zasady proporcjonalności w rzeczywistości odnoszą się tylko do pewnego elementu normy zawartej w art. 14 ustawy recyklingowej, a mianowicie tego, którego w normie tej brak, a zdaniem Sądu powinien się tam znaleźć.

Dopuszczalność kontroli *in merito* art. 14 ustawy recyklingowej nie może budzić zastrzeżeń, albowiem podstawowy problem konstytucyjny tkwi w zakresie normatywnym wymienionego przepisu. Tak jak stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją i eliminacja z porządku prawnego, jak i niedokonanie obalenia domniemania konstytucyjności, będą mieć - z powodu kreatywnego, w zakresie obowiązku ponoszenia opłat recyklingowych, charakteru tej normy - realny wpływ na przyszłe rozstrzygnięcie pytającego Sądu.

Pozostaje natomiast do rozstrzygnięcia - w aspekcie kontroli konstytucyjnej inicjowanej pytaniem prawnym - kwestia, czy również w odniesieniu do art. 2 ustawy zmieniającej spełniona została przesłanka zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (przesłanka funkcjonalna). Zależność funkcjonalna jest bowiem oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne.³³

W przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym brak jest dostatecznej argumentacji, która przekonywałaby o niemożności wyrokowania przez Sąd bez wdrożenia kontroli konstytucyjności tego właśnie przepisu. Tylko bowiem przepis materialny - art. 14 ustawy, w brzmieniu pierwotnym, kreujący obowiązek opłaty za brak sieci, a nie przepis intertemporalny - był podstawą, skarżonych przez Spółkę, decyzji administracyjnych GIOŚ w przedmiocie określenia wysokości opłaty za 2006 r.

³³ zob. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06, OTK ZU Nr 6/A/2007, poz. 57

Kwestionowany przepis międzyczasowy - art. 2 ustawy zmieniającej - nie zawiera przecież nakazu stosowania do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. przepisów ustawy zmieniającej ani przepisów nią zmienionych i w żadnej mierze nie stanowi podstawy prawnej decyzji GIOŚ. Dotyczy wyłącznie stanów faktycznych zaistniałych w 2007 r., a więc niejako spraw pozostających w procesie realizacji w dniu wejścia w życie tej ustawy. Zobowiązane ustawą podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy wprowadzający pojazdy) znajdowali się w toku wypełniania podstawowego obowiązku przewidzianego ustawą recyklingową – organizowania sieci zbierania pojazdów, a obowiązek naliczenia opłaty za brak sieci za ów rok następował dopiero w dniu 31 grudnia, w sytuacji, gdy obowiązek podstawowy nie został wypełniony. Ustawa weszła w życie w dniu 10 października 2007 r., co oznacza, że przewidziane w przepisie międzyczasowym retrospektywne rozwiązanie, prowadzące do objęcia znowelizowanymi regulacjami otwartych (pozostających w toku) realizacji ustawowych obowiązków, było przyjęte w oparciu o przesłanki racjonalne. Regulacja polegająca na objęciu przepisami znowelizowanej ustawy recyklingowej obowiązku sprawozdawczego i obliczania opłaty za 2007 r., miała na celu rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości, zgłoszonych w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy nowelizującej (o czym wspomina także WSA w uzasadnieniu pytania prawnego). Nawet brak takowej regulacji retrospektywnej, jaką zawarto w art. 2 ustawy nowelizującej, prowadziłby do bezpośredniego stosowania nowego prawa w stosunku do będącego w stanie realizacji obowiązku zapewnienia sieci za 2007 r., bowiem wtórny obowiązek opłaty za brak sieci, obowiązek sprawozdawczy oraz upływ terminu rozliczenia się z tej płatności i tak następowały po wejściu w życie nowych przepisów.

Nowe regulacje nie mogły być natomiast zastosowane do oceny wykonania obowiązku naliczenia opłaty za 2006 r., którego powstanie nastąpiło również w 2006 r. (z ostatnim dniem tego roku). Wsteczne działanie nowego prawa w stosunku do opłat należnych za 2006 r. prowadziłoby do nierównego

potraktowania podmiotów o cechach relewantnych - wprowadzających pojazdy, zobowiązanych do uiszczenia opłaty za brak sieci za ów rok. Opłaty za rok 2006, zgodnie z art. 16 wyżej wymienionej ustawy, miały być wniesione do dnia 31 marca 2007 r. i wielu przedsiębiorców wprowadzających pojazdy, obarczonych tak obowiązkiem podstawowym, jak i wtórnym - obowiązkiem płatniczym, którzy wywiązali się z owych obowiązków w ustawowym terminie, przypadającym na wiele miesięcy wstecz przed wejściem w życie nowelizacji, zostałoby potraktowanych przez ustawodawcę z naruszeniem zasady równości podmiotów wobec prawa, odmiennie niż ci przedsiębiorcy, którzy nie rozliczyli się w pełni z nałożonych na nich obciążeń. Ten problem jawi się być widocznym tym jaskrawiej, że projektodawcy tej nowelizacji (a następnie – ustawodawca) nie przewidzieli w przepisach intertemporalnych regulacji zawierających system rozliczania dla opłat już uiszczonych.

Należy, w tym przypadku, podzielić obawy, które wyrażała Rada Ministrów, w stanowisku wobec poselskiego projektu ustawy nowelizującej (dostępnym na stronie internetowej Sejmu RP w linku „Archiwum; Prace Sejmu V kadencji; Druki Sejmowe – wyszukiwanie”), stwierdzając, iż wprowadzenie w ustawie regulacji retroaktywnej „podważa (...) zaufanie do państwa i prawa przez niego stanowiącego, naruszając w ten sposób art. 2 Konstytucji RP.”³⁴

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, *„jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”*³⁵. Następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm. W omawianym przypadku, zdarzenie prawne, którym było powstanie obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów w celu ich recyklingu, a - w sytuacji jego niezrealizowania - obowiązku poniesienia opłaty

³⁴ <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja5/prace5.htm>

³⁵ zob. orzeczenie z 2.03.1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; wyrok z 15.07.1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 30; wyrok TK z dnia 10.12.2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU /11/A/2007, poz. 155

z tego tytułu, zaistniały pod rządami regulacji ustawy recyklingowej w pierwotnym brzmieniu. Dla przyjęcia rozwiązania o charakterze retroaktywnym decydujący jest moment powstania i charakter zdarzenia prawnego, które miało miejsce przed wejściem w życie nowo uchwalonych norm.³⁶ Zastosowanie do naliczania opłaty za rok 2007, a zatem za pierwszy rok obowiązywania ustawy recyklingowej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, regulacji nowych wynika więc z reguł systemowych.

Ustawodawca niewątpliwie założył, że opłaty za brak sieci w 2006 r. zostały już obliczone i uiszczone. W tej sytuacji podmioty zobowiązane do uiszczenia tych opłat nie mogłyby naliczać ich ponownie na nowych zasadach. Wprowadzenie możliwości naliczenia opłat na nowych zasadach pociągałoby za sobą konieczność stworzenia w ustawie procedury ponownego ich naliczania oraz mechanizmu ewentualnego zwrotu opłat już uiszczonych.

Nie ulega wątpliwości, że na podmiocie, będącym adresatem przepisu art. 14 ustawy recyklingowej, obowiązek określony w tym przepisie ciąży *ex lege*, na mocy ustawy (po spełnieniu określonych tamże przesłanek), a nie na podstawie decyzji administracyjnej. Sytuacja prawna tego podmiotu została ustalona ustawą. O kształcie i zakresie obowiązku daninowego decyduje treść normatywna przepisu ów obowiązek ustanawiającego, obowiązująca w dacie jego powstania. W kompetencji sądu administracyjnego nie pozostaje dalsze jej kształtowanie, a wyłącznie ocena tego, co już miało miejsce pod kątem zgodności z prawem.

Brak jest zatem podstaw do dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanej normy międzyczasowej. Wyeliminowanie tego przepisu z porządku prawnego i tak pozwalałoby na stosowanie nowych przepisów wyłącznie do obliczenia opłaty za brak sieci w roku 2007, a stosowanie w praktyce orzeczniczej organów administracyjnych i

³⁶ zob. P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, Nr 1/1997, s. 158

sądowych wykładni zmierzającej w kierunku pełnej retroakcji nowego prawa, czy też zrealizowanie przez ustawodawcę postulatu WSA, by wprowadzić do regulacji intertemporalnej rozwiązanie retroaktywne, mogłoby prowadzić do nierównego traktowania podmiotów o cechach relewantnych, a więc wtórnej niekonstytucyjności przyjętych rozwiązań.

Pytający sąd powinien był, występując z pytaniem prawnym, sprecyzować swoje wątpliwości jedynie wobec art. 14 tej ustawy.

Należy zatem nabrać przekonania, iż pytanie prawne, w zakresie art. 2 ustawy nowelizującej, nie spełnia kryterium dopuszczalności jego skierowania pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

Wnoszę więc jak w punkcie 2 *petitum* niniejszego stanowiska.

Na marginesie należy dodać, iż wydanie decyzji administracyjnej, nieustanawiającej nowego obowiązku, lecz wyłącznie potwierdzającej jego istnienie z mocy ustawy (deklaratoryjnej), ma podstawę w przepisie art. 14 ustawy recyklingowej, a nie w treści przepisu intertemporalnego.

Jedyną regulacją, spośród kwestionowanych przez Sąd, która mogła stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnej określającej wysokość zobowiązania Spółki z tytułu opłaty za brak sieci, a także - w związku z niewykonaniem tej decyzji - kolejnej decyzji o ustaleniu dodatkowej opłaty z tego tytułu - był przepis art. 14 ustawy recyklingowej.

Przed dokonaniem oceny tej regulacji warto przypomnieć, iż uchwalenie ustawy recyklingowej wynikało z konieczności (co wynika z uzasadnienia projektu ustawy – druk sejmowy nr 2597 Sejmu IV kadencji) przeniesienia do prawa krajowego wymagań Unii Europejskiej zawartych w aktach prawa wspólnotowego. Po pierwsze, we wspominanej już Dyrektywie 53, która w swoim założeniu ma realizować zasadę rozszerzonej odpowiedzialności każdego producenta czy innego podmiotu dokonującego obrotu pojazdem, jako towaru, który po wycofaniu z eksploatacji może stać się odpadem, a nadto – w

wydanych na jej podstawie: decyzji Komisji 2001/753/WE z dnia 17 października 2001 r. w sprawie kwestionariusza dla raportów państw członkowskich dotyczących implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. UE L 282 z dnia 26 października 2001r., p. 77); decyzji Komisji 2002/151/WE z dnia 19 lutego 2002 r. o minimalnych wymaganiach dla certyfikatu zniszczenia wydawanego zgodnie z art. 5(3) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. UE L 50 z dnia 21 lutego 2002r., p. 94), a także decyzji Komisji 2003/138/WE z dnia 27 lutego 2003 r., ustanawiającej normy kodowania części i materiałów stosownie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. UE L 53 z dnia 28 lutego 2003r., p. 58).

Już w preambule do Dyrektywy 53 wskazuje się m.in., że „Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby ostatni posiadacz i/lub właściciel mógł bez żadnych opłat dostarczyć pojazd wycofany z eksploatacji do uprawnionego zakładu przetwarzania w sytuacji, gdy pojazd nie ma już wartości rynkowej lub jest ona ujemna. Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby producenci pokryli wszystkie lub znaczną część kosztów wprowadzenia tych środków; nie można przy tym ograniczać normalnego działania sił rynkowych.”(pkt 7 preambuły). Wskazuje się również (w pkt 15), że „[w] celu zapewnienia, aby pozbywanie się pojazdów wycofanych z eksploatacji nie stanowiło zagrożenia dla środowiska naturalnego, należy stworzyć odpowiedni system ich zbierania”.

Dyrektywa 53 „określa środki, których celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części, aby zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie

podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji” (art. 1). Oparta jest o regułę ponoszenia odpowiedzialności za środowisko nie tylko na etapie projektowania, produkowania danej rzeczy, ale i w czasie eksploatacji i w okresie poeksploatacyjnym.

Zgodnie z Dyrektywą 53, Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia utworzenia przez podmioty gospodarcze „systemów zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji” oraz zużytych części tych pojazdów usuniętych w trakcie ich naprawy, zapewniających „w wystarczającym stopniu” dostępność punktów zbierania na terytorium tych Państw, a następnie do zapewnienia, że wszystkie pojazdy wycofane z eksploatacji będą przekazywane właściwym zakładom przetwarzania (art. 5 ust. 1 i 2)³⁷. Dyrektywa zakłada, że „producenci pojazdów pokryją wszystkie lub znaczną część kosztów związanych z wykonywaniem tych zadań i/lub będą odbierać pojazdy wycofane z eksploatacji...” (art. 5 ust. 4 zd. 2).

Celem ustawy recyklingowej, wdrażającej postanowienia Dyrektywy 53, miało być zatem stworzenie systemu zbierania wycofanych z eksploatacji pojazdów, w sposób zapewniający ochronę środowiska naturalnego i – w konsekwencji - obliczony na ochroną takich wartości, jak zdrowie i życie ludzi. Niewątpliwie, zarówno Dyrektywa, jak i ustawa recyklingowa, należą do uregulowań wchodzących w zakres ogólnoeuropejskiego systemu postępowania z odpadami na obszarze państw Wspólnoty.

³⁷

Artykuł 5. Zbieranie

1. Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki w celu zapewnienia, że:

- podmioty gospodarcze stworzą systemy zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz, w stopniu technicznie możliwym, części zużytych usuniętych w trakcie naprawy samochodów osobowych,
- punkty zbierania będą w wystarczającym stopniu dostępne na ich terytorium.

2. Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki w celu zapewnienia, że wszystkie pojazdy wycofane z eksploatacji będą przekazywane uprawnionym zakładom przetwarzania.

W krajowym systemie prawnym ustawa recyklingowa stanowi w pewnym sensie *lex specialis* w stosunku do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), która jest ramową ustawą dla regulacji poświęconych poszczególnym źródłom odpadów [np. ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666), dalej: ustawa o bateriach; ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1494 ze zm.), czy jeszcze wcześniejszego aktu normatywnego - ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. Nr 63, poz. 639 ze zm.), dalej: ustawa produktowa].

Opłata, o której mowa w art. 14 ustawy recyklingowej, jest niewątpliwie świadczeniem publicznym o charakterze daniny, do uiszczania której zobowiązany jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie produkcji bądź importu pojazdów, czyli w rozumieniu tej ustawy – wprowadzający pojazd.

Opłata za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji jest konstrukcyjnie oparta na schemacie funkcjonowania opłat produktowych, a więc opłaty przewidzianej w art. 12 ustawy produktowej³⁸ oraz opłaty, o której mowa

³⁸ Art. 12. 1. Rozliczenie wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3, następuje na koniec roku kalendarzowego.

2. Przedsiębiorca, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, albo organizacja, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, którzy nie wykonali obowiązku, o którym mowa w art. 3, są obowiązani do wpłacania opłaty produktowej, obliczonej oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu:

- 1) odzysku;
- 2) recyklingu.

2a. Do ponoszenia opłaty produktowej jest obowiązany również przedsiębiorca, który nie wykonuje obowiązku zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych w sposób określony w art. 4 ust. 1.

3. Opłatę produktową oblicza się jako iloczyn stawki opłaty i różnicy pomiędzy wymaganym a osiągniętym poziomem odzysku (recyklingu) przeliczonej na wielkość wyrażoną w masie produktów lub opakowań.

3a. Szczegółowy sposób obliczania opłaty produktowej należnej od przedsiębiorcy lub organizacji z tytułu niewykonania obowiązku odzysku, o którym mowa w art. 3 ust. 2a, określa załącznik nr 5 do ustawy.

4. Opłatę produktową oblicza się oddzielnie dla każdego rodzaju opakowań wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy i produktów wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy.

5. Nie wnosi się opłaty produktowej, której łączna roczna wysokość dla opakowań wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy oraz produktów wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy nie przekracza 50 zł.

w art. 38 ustawy o bateriach³⁹. Niedopełnienie przez przedsiębiorcę określonych obowiązków, wynikających z zasad ochrony środowiska, wiąże się z konsekwencją ponoszenia daniny publicznoprawnej, która - w swoim założeniu - ma być przeznaczona na finansowanie działań, które nie zostały wykonane przez ponoszącego opłatę.

Podobnie jak w przypadku każdego przedsiębiorcy, wprowadzającego na rynek określony rodzaj wyrobu, który po okresie używania może stać się odpadem - w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴⁰ - a zatem materiałem mogącym podlegać procesowi recyklingu (czyli procesowi takiego odzysku, który polega na powtórным przetworzeniu substancji lub materiałów zawartych w odpadzie, w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym bądź innym), również przedsiębiorca wprowadzający na terytorium kraju pojazd zobowiązany jest zapewnić dla tego produktu odpowiedni poziom jego recyklingu po zakończeniu eksploatacji

³⁹ Art. 38. 1. Rozliczenie wykonania obowiązku zapewnienia wymaganego poziomu zbierania, o którym mowa w art. 33, następuje na koniec roku kalendarzowego.

2. Jeżeli wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 33, jest obowiązany do ponoszenia opłaty produktowej.

Art. 39. 1. Podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych.

2. Należną opłatę produktową oblicza się jako iloczyn stawki opłaty produktowej i różnicy między masą zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, jaką należy zebrać, aby osiągnąć wymagany poziom zbierania w danym roku kalendarzowym, a masą zebranych w tym roku zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych.

Art. 40. 1. Stawka opłaty produktowej dla zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wynosi od 0,80 zł do 12 zł za kilogram.

2. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłat produktowych, o których mowa w ust. 1, uwzględniając konieczność zróżnicowania tych opłat z uwagi na rodzaje zużytych baterii lub zużytych akumulatorów oraz koszty zbierania i recyklingu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

⁴⁰ Art. 3. 1. Odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany.

.....
3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) gospodarowaniu odpadami - rozumie się przez to zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów;

.....
3) magazynowaniu odpadów - rozumie się przez to czasowe przetrzymywanie lub gromadzenie odpadów przed ich transportem, odzyskiem lub unieszkodliwianiem;

.....
9) odzysku - rozumie się przez to wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do ustawy;

.....
14) recyklingu - rozumie się przez to taki odzysk, który polega na powtórным przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii;

pojazdu z powodu jego zużycia, tak by kolejni nabywcy owego produktu mieli zapewnioną możliwość jego dostarczenia do miejsca jego złomowania, utylizacji oraz ewentualnego odzysku surowców wtórnych, co oznacza obowiązek stworzenia odpowiedniej sieci owego recyklingu.

Tożsamy nie tylko mechanizm pobierania, ale - przede wszystkim - cel świadczenia występuje choćby w przypadku opłat pobieranych na podstawie wspomnianej ustawy o bateriach⁴¹, a zatem - już wymienionej - opłaty produktowej oraz kolejnych opłat: rejestrowej i rocznej, jak również tzw. opłaty

⁴¹ Art. 20. 1. Wpis do rejestru wprowadzającego baterie lub akumulatory podlega opłacie rejestrowej.

2. Wprowadzający baterie lub akumulatory uiszcza opłatę rejestrową na odrębny rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

3. Opłaty rejestrowej nie uiszcza wprowadzający baterie lub akumulatory wpisany do rejestru, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 70, poz. 631, z 2005 r. Nr 175, poz. 1462, z 2007 r. Nr 93, poz. 621 oraz z 2008 r. Nr 199, poz. 1227), który składając wniosek o wpis do rejestru przedłoży informację potwierdzającą dobrowolny udział w systemie ekzarządzania i audytu (EMAS).

4. Wprowadzający baterie lub akumulatory wpisany do rejestru uiszcza, w terminie do końca lutego każdego roku, opłatę roczną na odrębny rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

5. Opłaty rocznej nie uiszcza się w roku, w którym została uiszczona opłata rejestrowa.

6. Opłaty rocznej nie uiszcza wprowadzający baterie lub akumulatory, który jest jednocześnie wprowadzającym sprzęt i jest zarejestrowany w rejestrze, o którym mowa w art. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, który składając wniosek o wpis do rejestru przedłoży informację o numerze rejestrowym nadanym zgodnie z przepisami o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

7. Górne stawki opłaty rejestrowej i opłaty rocznej wynoszą 1.000 zł, przy czym dla mikroprzedsiębiorców górna stawka tych opłat wynosi 200 zł.

8. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wysokość stawek:

1) opłaty rejestrowej,

2) opłaty rocznej

- biorąc pod uwagę koszty prowadzenia rejestru oraz to, że opłaty te nie powinny stanowić przeszkody w uzyskaniu wpisu do rejestru albo w wykonywaniu działalności gospodarczej, zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Art. 54. 1. Sprzedawca detaliczny baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych jest obowiązany do pobrania od kupującego opłaty depozytowej oraz do potwierdzenia jej pobrania, jeżeli przy sprzedaży tych baterii lub akumulatorów kupujący nie przekazał mu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, o których mowa w art. 53 ust.1.

2. Sprzedawca detaliczny, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany, w terminie 30 dni od dnia pobrania opłaty depozytowej, do przyjęcia zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych oraz zwrotu pobranej opłaty depozytowej i potwierdzenia jej zwrotu.

3. Jeżeli zwrot pobranej opłaty depozytowej przez sprzedawcę detalicznego, o którym mowa w ust. 1, jest niemożliwy z powodu jego likwidacji, upadłości albo przerwy w wykonywanej działalności gospodarczej, wprowadzający baterie samochodowe kwasowo-ołowiowe, akumulatory samochodowe kwasowo-ołowiowe, baterie przemysłowe kwasowo-ołowiowe lub akumulatory przemysłowe kwasowo-ołowiowe jest obowiązany, w terminie 45 dni od dnia ich sprzedaży, do przyjęcia od kupującego zużytych baterii i zużytych akumulatorów wprowadzonych przez niego do obrotu oraz zwrotu pobranej opłaty depozytowej i potwierdzenia jej zwrotu w zorganizowanych przez niego punktach zbierania tych baterii lub akumulatorów.

4. Potwierdzenie pobrania i zwrotu opłaty depozytowej, o której mowa w ust. 1-3, następuje na dokumencie potwierdzającym pobranie opłaty depozytowej oraz dokumencie potwierdzającym zwrot opłaty depozytowej.

5. Sprzedawca detaliczny jest obowiązany do przechowywania dokumentu potwierdzającego pobranie opłaty depozytowej i dokumentu potwierdzającego zwrot opłaty depozytowej przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego one dotyczą.

6. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór dokumentu potwierdzającego pobranie opłaty depozytowej i dokumentu potwierdzającego zwrot opłaty depozytowej, o których mowa w ust. 4, kierując się potrzebą ujednolicenia dokumentów oraz zapewnienia prawidłowego gospodarowania wpływami z opłat depozytowych.

- zob. także przyp. 39.

depozytowej, pobieranej przez sprzedawcę od nabywcy nowej baterii lub akumulatora w przypadku nieprzekazania zużytych ogniowych źródeł energii elektrycznej.

Opłata za brak sieci, tak jak i wspomniane opłaty produktowe, nie mają przeto wyraźnie podatkowego charakteru, głównie dlatego, że nie służą bezpośrednio podstawowemu dla podatków celowi - fiskalnemu, czyli gromadzeniu dochodów skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Opłaty te nie pełnią również bezpośrednio funkcji redystrybucyjnej, polegającej na podziale wypracowanego w gospodarce dochodu między poszczególne grupy społeczne. Spełniają jednak inną funkcję, która jest charakterystyczna dla takich danin publicznych jak podatki, a mianowicie - funkcję stymulacyjną, pobudzając do stosowania w gospodarce rozwiązań proekologicznych i inwestowania w ochronę środowiska⁴².

Podstawową cechą każdej takiej opłaty, jak opłata za brak sieci zbierania pojazdów (czy również - wymienionych opłat produktowych), jest moment i przyczyna ich wymagalności. Opłaty te stają się wymagalne dopiero wtedy, gdy określone ustawowo obowiązki nie zostały spełnione (art. 14 ust. 1 ustawy recyklingowej)⁴³. W tym znaczeniu powinność obliczenia i uiszczenia opłaty recyklingowej ma charakter subsydiarny, gdyż jedynie brak wykonania obowiązku pierwotnego powoduje, że opłata staje się nie tylko wymagalna, ale wręcz – przymusowa (np. art. 17 ustawy recyklingowej)⁴⁴. Następstwem niedostosowania się, przez podmiot zobowiązany, do wymogu ustawowego jest wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmu egzekwowania poboru tej opłaty (podobnie jak i innych opłat o tożsamym charakterze) w trybie przewidzianym dla zobowiązań podatkowych (art. 17 ust. 3 ustawy

⁴² Michał Bernat, „Kubek w kubek”, artykuł [w:] Rzeczpospolita z dnia 5.02. 2002 r. – dodatek: Prawo co dnia; Baza LEX poz. 32799/1

⁴³ zob. przyp. 1

⁴⁴ zob. przyp. 17

recyklingowej oraz art. 19 ustawy produktowej⁴⁵, a także art. 43 ustawy o bateriach⁴⁶).

Ustawodawca przewidział - w przypadku powstania sytuacji nieuiszczenia każdej z tych opłat, pomimo wydania przez uprawniony organ decyzji potwierdzającej ten obowiązek ustawowy - regulacje pozwalające na zastosowanie sankcji (obok należnej opłaty podstawowej) ustalenia opłaty dodatkowej, w wysokości połowy kwoty opłaty nieuiszczonej. W przypadku opłaty za brak sieci, ustawodawca uczynił to w art. 17 ustawy recyklingowej⁴⁷, a odnośnie opłaty produktowej, o której mowa w ustawie produktowej – w art. 17 tego aktu normatywnego⁴⁸, zaś w przypadku niedokonania wpłaty opłaty produktowej z ustawy o bateriach - w art. 42 tej ustawy⁴⁹.

⁴⁵ Art. 19. Do ponoszenia opłat produktowych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa.

⁴⁶ Art. 43. Do opłat produktowych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.⁵⁾), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa.

⁴⁷ zob. przyp. 17

⁴⁸ Art. 16. 1. Obowiązek wpłacenia opłaty produktowej, obliczonej w sposób określony w art. 12, powstaje na koniec roku kalendarzowego.

2. Opłata produktowa jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego do dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy.

Art. 17. 1. W razie stwierdzenia, że przedsiębiorca lub organizacja, pomimo ciążącego obowiązku, nie dokonała wpłaty opłaty produktowej lub dokonała wpłaty w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa wydaje decyzję, w której określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej.

2. W przypadku niewykonania decyzji określonej w ust. 1 marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50 % kwoty niewpłaconej opłaty produktowej.

3. Termin płatności opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna.

Art. 18. 1. W razie nieterminowego uiszczenia opłat produktowych lub uiszczenia ich w wysokości niższej od kwoty należnej naliczane są odsetki za zwłokę w wysokości i na zasadach określonych w przepisach działu III ustawy - Ordynacja podatkowa.

2. Do opłat produktowych stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

3. Obowiązek wpłacenia opłaty produktowej przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wpłata powinna nastąpić.

⁴⁹ Art. 41. 1. Obowiązek obliczenia należnej opłaty produktowej powstaje na koniec roku kalendarzowego.

2. Opłata produktowa jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy.

3. Wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne jest obowiązany do sporządzenia i przedłożenia marszałkowi województwa, w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy, rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty produktowej.

4. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 3, oraz sposób jego przekazywania, kierując się potrzebą ujednolicenia sprawozdań.

Art. 42. 1. W razie stwierdzenia, że wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne, mimo ciążącego obowiązku, nie dokonał wpłaty opłaty produktowej lub dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa wydaje decyzję, w której określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej.

2. W przypadku niewykonania decyzji określonej w ust. 1 marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50 % kwoty niewpłaconej opłaty produktowej.

3. Termin płatności opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna.

Opłata za brak sieci (tak jak i wspomniane opłaty produktowe) należy do grupy tzw. opłat powszechnych, a więc takich, których źródłem jest ustawa, a nie akt indywidualny, i z których przychody przeznaczone są na realizację celów publicznych. Akt indywidualny, ustalający wysokość opłaty, następuje dopiero w przypadku jej nieuiszczenia, a zatem - powstania zaległości. Opłata ta jest opłatą powszechną również w tym sensie, w jakim dotyczy wszystkich podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą w zakresie produkcji lub importu pojazdów.

Będąc daniną publiczną, opłata za brak sieci stanowi przychód wyodrębnionego funduszu państwowego. Konsekwencją publicznego charakteru tej opłaty jest nie tylko stosowanie do niej - odpowiednio - przepisów o zobowiązaniach podatkowych, ale przede wszystkim okoliczność, iż w stosunku do jej regulacji obowiązują wymagania ustalone w przepisach Konstytucji, dotyczących danin publicznych.

Definiowanie zarówno obowiązku, jak i określanie zakresu uiszczania tego rodzaju opłaty - czy też wprowadzanie ewentualnych od niej zwolnień, a także przypadków, w których podlega ona obniżeniu - należy zatem do ustawodawcy, i - co należy podkreślić - przy znacznym marginesie swobody wyboru przez niego właściwych instrumentów normatywnych.

Opłata za brak sieci nie jest opłatą w klasycznej postaci, w takim sensie, w jakim opłaty takie stanowią „(...) swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego”⁵⁰, czyli powiązane są z odpłatnością za konkretną czynność urzędową bądź za efekt tej czynności w zamian za ich uiszczenie (np. opłata urzędowa za wydanie określonego dokumentu).

⁵⁰ zob. P. Smoleń, *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258, a także - wyrok TK z dnia 10.12.2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK ZU Nr 71A/2002, poz. 91.

Oplaty w klasycznej postaci (zwane częstokroć opłatami administracyjnymi) pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Oplaty administracyjne są daninami publicznoprawnymi, aczkolwiek nieco podobnymi do podatków czy cel, to jednak - w przeciwieństwie do nich - stanowią świadczenia za czynności odpłatne. W doktrynie uważa się, iż opłaty w klasycznej postaci odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty.⁵¹

Takowa ekwiwalentność w przypadku opłaty za brak sieci nie występuje. Ów aspekt - a także publiczny cel przeznaczenia przychodów z opłat recyklingowych (finansowanie ochrony środowiska, w tym przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami), gromadzonych na wyodrębnionym funduszu celowym - zbliża opłatę za brak sieci zbierania pojazdów do takiego typu *sui generis* danin publicznych, jakimi są opłaty celowe, np.: opłata abonamentowa, o której mowa w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.), która także nie jest ekwiwalentna, natomiast pobierana jest z przeznaczeniem na cel publiczny (tj. realizację misji publicznej przez publiczną telewizję i radiofonie⁵²), czy opłata paliwowa, której podlegają - na podstawie art. 37h ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym⁵³ (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr, 256, poz. 2571 ze zm.) -

⁵¹ j.w.

⁵² Art. 1. **Oplaty abonamentowe** pobiera się w celu umożliwienia realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141), zwanej dalej "ustawą o radiofonii i telewizji", przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

⁵³ Art. 37h. 1. **Wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu**, z wyłączeniem biokomponentów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 169, poz. 1199 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 217), stanowiących samoistne paliwa, wykorzystywanych do napędu pojazdów w rozumieniu art. 2 pkt 31 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, **podlega opłacie, zwanej dalej "opłatą paliwową"**.
2. Przez wprowadzenie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, o których mowa w ust. 1, rozumie się czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, których przedmiotem są te paliwa silnikowe oraz gaz.
3. (...)

wprowadzający na rynek krajowy paliwa silnikowe oraz gaz, wykorzystywane do napędu pojazdów silnikowych, zasilająca (obok innych źródeł) rachunek Krajowego Funduszu Drogowego⁵⁴, na którym gromadzone są środki finansowe przeznaczone na cele publiczne – m.in. na budowę i przebudowę dróg krajowych.

Opłacie za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji można natomiast przypisać cechy pewnego rodzaju ekwiwalentności w stosunku do obowiązku pierwotnego, a więc niejako ekwiwalentności „odwróconej”. Obowiązek obliczenia, a następnie uiszczenia tej opłaty jest przecież wtórny. Powstaje w sytuacji niewypełnienia obowiązku pierwotnego - zorganizowania sieci demontażu i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Przedsiębiorca może więc, kalkulując opłacalność realizacji tego obowiązku w zestawieniu z obowiązkiem obliczenia i uiszczenia opłaty, zdecydować się na spełnienie tego drugiego. W tym aspekcie opłatę za brak sieci należy uznać za „wykupienie się” od obowiązku podstawowego. W pewnym sensie zbliża to opłatę za brak sieci także do sankcji administracyjnej, ale głównie w tym aspekcie, w jakim ma ona za zadanie wymuszenie na wprowadzających pojazdy tworzenia sieci recyklingu pojazdów, a więc realizację obowiązku pierwotnego. Podstawowy cel zastosowania tej opłaty pozbawiony jest bowiem zarówno fiskalnych, jak i represyjnych celów.

Bliższa natomiast sankcji administracyjnej jest tzw. opłata dodatkowa, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy recyklingowej. Dopiero bowiem, w razie zaistnienia sytuacji, w której - po stwierdzeniu, że wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty należności z tytułu opłaty za brak sieci albo dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, co skutkuje wydaniem przez organ administracji

⁵⁴ Art. 39a. Fundusz:

1) gromadzi środki finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych;

1a) gromadzi środki finansowe na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, o którym mowa w art. 13i ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

2) finansuje realizację zadań, o których mowa w pkt 1 i 1a;

publicznej (rządowej), tj. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, decyzji określającej ostatecznie wysokość zobowiązania z tego tytułu, a zatem ustalającej, że w danym stanie faktycznym, z mocy ustawy, wynika dla adresata tej decyzji (decyzji deklaratoryjnej wywołującej skutki prawne *ex tunc*) konkretny obowiązek - dochodzi do niewykonania tego obowiązku w stosownym, przewidzianym ustawą, terminie i tenże sam organ (GIOŚ) ustala, również w drodze aktu indywidualnego, dodatkową opłatę za brak sieci w wysokości odpowiadającej 50 % kwoty niewpłaconej opłaty za brak sieci, można aktowi nałożenia tej dodatkowej opłaty przypisać cechy decyzji sankcjonującej (represji administracyjnej).

Pierwsza z tych decyzji nadaje jedynie sformalizowany kształt prawny istniejącemu z mocy ustawy obowiązkowi zapłaty należności z tytułu opłaty recyklingowej. Stwarza więc nową sytuację prawną wyłącznie w zakresie prawa procesowego. W jej następstwie, to co pozostawało w sferze obowiązków wynikających z aktu prawa powszechnie obowiązującego, jest, w drodze takiego indywidualnego aktu stosowania prawa, realizowane. Stan prawny, stwierdzony taką decyzją (aktem deklaratoryjnym), nie może być zmieniony przez wzruszenie samego tego aktu, gdyż ma on moc prawną dopóty, dopóki obowiązuje przepis będący podstawą jego wydania. Drugą natomiast decyzją (aktem konstytutywnym) następuje ustalenie, już w ramach uznania administracyjnego, treści nowego zobowiązania, w związku z czym uznać należy ją za decyzję, której skutek prawny powstaje *ex nunc*, tj. z chwilą doręczenia decyzji adresatowi tego aktu, a realnie – z chwilą uzyskania przez ten akt waloru prawomocności, będącej prawomocnością formalną⁵⁵.

W przypadku obu tych decyzji precyzyjne dokonanie ich oceny w kategoriach dość nieostrego podziału na akty deklaratoryjne i konstytutywne nie jest jednak proste (każda z tych decyzji ma bowiem pewną grupę cech

⁵⁵ na ten temat: Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska [w:] *Polskie prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod red. Jerzego Słuzewskiego, PWN, Warszawa 1995, Rozdz. X, *Prawne formy działania administracji*, str. 196-197.

drugiej), tym bardziej w sytuacji odpowiedniego stosowania do należności z tytułu opłat za brak sieci przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.)⁵⁶. Istotne wydaje się tedy, w celu ich odróżnienia, dokonanie analizy poszczególnych elementów składających się na dany akt i rozróżnienie momentu zaistnienia obowiązku świadczenia quasi-podatkowego (*ex tunc*) od momentu powstania nowego zobowiązania (*ex nunc*).

Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem pytającego Sądu, że opłata za brak sieci zbierania pojazdów (i to ta podstawowa, a nie dodatkowa) ma charakter sankcji administracyjnej (zob. str. 4, 8, 13 uzasadnienia pytania prawnego).

Uznając opłatę za brak sieci, ustanowioną kwestionowanym przez Sąd art. 14 ustawy recyklingowej, za karę administracyjną, stosowaną wobec podmiotów za niewywiązanie się z obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów, Sąd nie uwzględnia podstawowej okoliczności, iż podmiot gospodarczy wprowadzający pojazdy, który nie zapewnił sieci, nie popełnia deliktu administracyjnego. Działanie wprowadzającego pojazdy, który nie zorganizował sieci recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, nie ma cech bezprawności. Nie jest zatem nielegalne. Realizacja ustawowego obowiązku

⁵⁶ Art. 21. § 1. Zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem:

- 1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania;
- 2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

§ 2. Jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w sposób określony w § 1 pkt 1, podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty, z zastrzeżeniem § 3.

§ 3. Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

§ 3a. Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że kwota zwrotu podatku lub kwota nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa prawidłową wysokość zwrotu podatku lub nadwyżki podatku naliczonego nad należnym.

§ 4. Przepisy § 3 i art. 53a stosuje się odpowiednio, gdy podatnik obowiązany jest do zapłaty podatku, zaliczki na podatek lub raty podatku bez złożenia deklaracji, a obowiązku tego nie wykonał w całości lub w części.

§ 5. Jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, wysokość zobowiązania podatkowego, o którym mowa w § 1 pkt 2, ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji, chyba że przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego albo w toku postępowania podatkowego stwierdzono, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, są niezgodne ze stanem faktycznym.

zapewnienia sieci zbierania pojazdów, którego celem jest ochrona środowiska, a także zdrowia i życia ludzi, przed odpadami pochodzącymi z pojazdów wycofanych z eksploatacji, może wszak, jak już wspomniano, następować – na podstawie decyzji ustawodawcy – na dwa sposoby, równorzędnie przewidziane w ustawie. Dlatego też należy ponownie podkreślić, iż decyzja, czy wykonanie obowiązku stworzenia sieci zbierania samochodów w celu ich recyklingu zostanie wykonana wprost, czy zamieniona - przez adresata tego obowiązku - na obliczenie i dokonanie opłaty na konto NFOŚiGW, należy do podmiotu gospodarczego wprowadzającego pojazdy w ilości przekraczającej 1000 sztuk rocznie. W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany ma prawo wyboru sposobu wykonania ciążącego na nim obowiązku, nie można mówić o sankcji (jak utrzymuje pytający Sąd).

Także w systemie prawa opłata za brak sieci jest odróżniana od sankcji administracyjnej, o czym świadczą m.in. także regulacje w obszarze prawa podatkowego.

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.), ustawodawca przesądził, że opłaty, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy recyklingowej (a więc ponoszone na podstawie obowiązku ustanowionego w art. 14 tej ustawy) stanowią koszty uzyskania przychodów (zob. art. 23 ust. 1 pkt 16b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁷). Ustawodawca wskazał bowiem

⁵⁷ Art. 23. 1. Nie uważa się za koszty uzyskania przychodów:

-
- 16a) dodatkowej opłaty produktowej, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 oraz z 2009 r. Nr 79, poz. 666 i Nr 215, poz. 1664), z tym że kosztem uzyskania przychodów jest poniesiona opłata produktowa, o której mowa w art. 12 ust. 2 tej ustawy;
- 16b) dodatkowej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, z późn. zm.), z tym że kosztem uzyskania przychodów są poniesione opłaty, o których mowa w art. 12 ust. 2 i art. 14 tej ustawy;
- 16c) dodatkowej opłaty produktowej, o której mowa w art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, z 2008 r. Nr 223, poz. 1464 oraz z 2009 r. Nr 79, poz. 666 i Nr 215, poz. 1664), z tym że kosztem uzyskania przychodów są poniesione opłaty, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 64 ust. 2 tej ustawy;
- 16d) dodatkowej opłaty produktowej, o której mowa w art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666), z tym że kosztem uzyskania przychodów są poniesione wydatki, o których mowa w art. 37 ust. 4, oraz poniesione opłaty, o których mowa w art. 38 ust. 2 tej ustawy;

wyrażnie, że do takich kosztów nie można zaliczyć dodatkowej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy recyklingowej, która w istocie spełnia funkcje sankcyjne. Analogiczne rozwiązania przyjęte zostały również w art. 16 ust. 1 pkt 19b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.)⁵⁸.

Przywołane przepisy ustaw podatkowych wzmacniają przekonanie, że opłata za brak sieci (ale nie dodatkowa opłata za brak sieci), przez zaliczenie jej do kosztów uzyskania przychodu przedsiębiorcy, nie jest tożsama z sankcją administracyjną.

Nie można też zgodzić się z poglądem WSA, kwestionującym *ratio legis* przepisu art. 14 ustawy recyklingowej, z punktu widzenia głównego celu ustawy, albowiem Sąd ten mylnie wskazał, jako wyłączny cel kwestionowanego aktu normatywnego, stworzenie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, co ma wymuszać sankcja na podmiotach wprowadzających pojazdy, tymczasem - stosownie do art. 1 tej ustawy - celem tym jest zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska „zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”, do czego służy określenie zasad postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób gwarantujący realizację tego celu.

⁵⁸ Art. 16. 1. Nie uważa się za koszty uzyskania przychodów:

-
- 19a) dodatkowej opłaty produktowej, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. Nr 63, poz. 639 i z 2002 r. Nr 113, poz. 984), z tym że kosztem uzyskania przychodów jest poniesiona opłata produktowa, o której mowa w art. 12 ust. 2 tej ustawy,
- 19b) dodatkowej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202), z tym że kosztem uzyskania przychodów są poniesione opłaty, o których mowa w art. 12 ust. 2 i art. 14 tej ustawy,
- 19c) dodatkowej opłaty produktowej, o której mowa w art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495), z tym że kosztem uzyskania przychodów są poniesione opłaty, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 64 ust. 2 tej ustawy,
- 19d) dodatkowej opłaty produktowej, o której mowa w art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666), z tym że kosztem uzyskania przychodów są poniesione wydatki, o których mowa w art. 37 ust. 4, oraz poniesione opłaty, o których mowa w art. 38 ust. 2 tej ustawy,

Zdaniem Sądu, możliwość rezygnacji z wykonania obowiązku zorganizowania sieci poprzez uiszczenie określonej sumy pieniężnej jest jedynie iluzorycznym spełnieniem celu ustawy. Sąd stwierdza przy tym, że „[z]a pieniądze z tej opłaty państwo nie organizuje bowiem własnego systemu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji” (z uzasadnienia pytania prawnego, s. 5).

Pogląd ten jest nieuprawniony. Warto bowiem przypomnieć, że w polskim systemie prawa funkcjonowały i funkcjonują nadal stosowne regulacje dotyczące działań państwa w tym obszarze.

W stanie prawnym, obowiązującym jeszcze przed uchwaleniem ustawy nowelizującej, przeznaczenie środków pochodzących z opłat za brak sieci było wyraźnie sprecyzowane.

Wydane na podstawie upoważnienia ustawowego - zawartego w art. 410b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁵⁹ [(Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150), dalej: P.o.ś.], w brzmieniu nadanym ustawą recyklingową⁶⁰ - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków przeznaczania wpływów pochodzących z opłat w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 108, poz. 739 ze zm.), które utraciło moc obowiązującą z dniem 27 czerwca 2008 r. (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 111, poz. 708), ustalało, iż 50% tych środków, zgromadzonych na koncie NFOŚiGW, miało być przeznaczane na dopłaty do demontażu dla przedsiębiorców prowadzących stacje, natomiast 30% tych środków - na dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji i

⁵⁹ Art. 410b uchylony został - z dniem 1 stycznia 2010 r. - przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz. 1664)

⁶⁰ Art. 410b. Rada Ministrów, kierując się potrzebą wspierania systemu gospodarowania pojazdami wycofanymi z eksploatacji, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki przeznaczania wpływów pochodzących z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku tego demontażu, a także w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.⁶¹

Po wspomnianej nowelizacji P.o.ś., dokonanej ustawą z dnia 30 maja 2008 r., w dniu 5 sierpnia 2008 r. weszło w życie kolejne rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków przeznaczania wpływów pochodzących z opłat w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 147 poz. 932)⁶², zmieniające strukturę podziału środków z tych wpływów i rozszerzające (min. przez brak limitowania ich przeznaczenia) zakres wspierania proekologicznych form działalności

⁶¹ § 2. 1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej "Narodowym Funduszem", wpływy z tytułu opłat, powiększone o przychody z oprocentowania środków na rachunku bankowym, pomniejszone o koszty prowadzenia rachunków bankowych, przeznacza:

- 1) w wysokości 50 % zgromadzonych środków na finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
 - 2) w wysokości 30 % zgromadzonych środków na dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie:
 - a) demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - b) gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - c) zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji;
 - 3) w wysokości 20 % zgromadzonych środków na dofinansowanie gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji.
2. Odsetki od udzielonych pożyczek oraz wpływy ze spłaty tych pożyczek zwiększają stan środków przeznaczonych na działania inwestycyjne, o których mowa w ust. 1 pkt 2.

⁶² § 2. 1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej "Narodowym Funduszem", wpływy z tytułu opłat, powiększone o przychody z oprocentowania środków na rachunku bankowym, pomniejszone o koszty ich obsługi, przeznacza na:

- 1) finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
 - 2) dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie:
 - a) demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - b) gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - c) zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji;
 - 3) dofinansowanie gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji;
 - 4) wspomaganie działalności, o której mowa w art. 410 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.
2. Odsetki od udzielonych pożyczek, o których mowa w § 5 ust. 1, oraz wpływy ze spłaty tych pożyczek zwiększają stan środków przeznaczonych na cele, o których mowa w ust. 1.

§ 4. 1. Narodowy Fundusz na podstawie złożonych wniosków o dopłaty dokonuje podsumowania środków przeznaczonych na finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji w terminie do dnia 30 czerwca.

2. Narodowy Fundusz przeznacza środki na dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie przedsiębiorcom prowadzącym stacje demontażu, którzy:

- 1) spełnili warunki określone w art. 410a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska w roku poprzedzającym złożenie wniosku o dopłatę;
 - 2) spełnili obowiązek, o którym mowa w art. 410a ust. 1 pkt 3 tej ustawy;
 - 3) złożyli kompletny i prawidłowo wypełniony wniosek o dopłatę.
3. Narodowy Fundusz dokonuje podziału środków przeznaczonych na finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji według następującego algorytmu:
- 1) na podstawie rocznego sprawozdania o pojazdach wycofanych z eksploatacji ustala się sumę mas:
 - a) odpadów poddanych odzyskowi i recyklingowi oraz przekazanych do odzysku i recyklingu,
 - b) przeznaczonych do ponownego użycia przedmiotów wyposażenia i części wymontowanych z pojazdów wycofanych z eksploatacji
 - dla każdej stacji demontażu oddzielnie;
 - 2) kwotę dopłaty dla każdej stacji demontażu stanowi iloczyn kwoty 500 zł i ustalonej sumy mas, o której mowa w pkt 1; kwota dopłaty nie może przekroczyć wartości dopuszczalnej pomocy publicznej określonej zgodnie z § 10.
4. Narodowy Fundusz przekazuje dopłatę, o której mowa w ust. 3 pkt 2, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z przedsiębiorcą prowadzącym stację demontażu na wskazany przez niego rachunek bankowy.

gospodarczej w obszarze recyklingu oraz inwestycji w tym zakresie, z - wyraźnie oznaczonych co do celu - środków NFOŚiGW, których źródłem są opłaty, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy recyklingowej (opłaty pobieranej od prowadzących pojazdy niezobowiązanych do zapewnienia sieci, opłaty za brak sieci zbierania pojazdów od podmiotów zobowiązanych do jej zapewnienia oraz dodatkowej opłaty za brak sieci, które zbiorczo można określać „opłatami recyklingowymi”).

Regulacje dotyczące przeznaczania środków NFOŚiGW na dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także na dofinansowanie różnorodnych działań inwestycyjnych w obszarze demontażu takich pojazdów i gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku tego demontażu, adresowane do przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu, jak również zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, adresowane do przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów, zawarte są również w art. 410a P.o.ś.⁶³.

Przypomnieć trzeba, że stosowne zmiany przepisów Prawa o ochronie środowiska - dotyczące celowego przeznaczenia tej części wpływów

⁶³ Art. 410a. 1. Narodowy Fundusz udziela dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, który łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) uzyskał wymagane poziomy odzysku i recyklingu, o których mowa w art. 28 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 2) posiada decyzje wymagane w związku z prowadzeniem stacji demontażu;
- 3) złożył w terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

2. Środki przeznaczone na dopłatę do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji są dzielone w stosunku do masy odpadów poddanych odzyskowi i recyklingowi oraz przekazanych do odzysku i recyklingu, a także masy przeznaczonych do ponownego użycia przedmiotów wyposażenia i części wymontowanych z pojazdów wycofanych z eksploatacji, wykazanych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

3. Narodowy Fundusz przekazuje dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji w terminie do dnia 30 czerwca.

4. Narodowy Fundusz może dofinansować działania inwestycyjne w zakresie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, który łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) posiada decyzje wymagane w związku z prowadzeniem stacji demontażu;
- 2) złożył w terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

5. Narodowy Fundusz może dofinansować działania inwestycyjne w zakresie gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu i przedsiębiorcy prowadzącemu strzępiarkę lub inną instalację przetwarzania, odzysku lub recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji, który posiada wymagane decyzje w zakresie gospodarki odpadami oraz spełnia wymagania określone w przepisach o odpadach.

6. Narodowy Fundusz może dofinansować działania inwestycyjne w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów, który posiada wymagane decyzje w zakresie gospodarki odpadami oraz spełnia wymagania określone w przepisach o odpadach.

[w brzmieniu tekstu jednolitego w Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, tj. przed nowelizacją tej ustawy dokonaną ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664)]

NFOŚiGW, które pochodzą bezpośrednio z opłat recyklingowych - zawarto już w samej ustawie recyklingowej, w grupie przepisów zmieniających inne akty normatywne.

Regulacją art. 58 ustawy recyklingowej⁶⁴, w ustawie - Prawo ochrony środowiska nie tylko dodano (o czym już wspomniano) art. 410b, ale także – wymieniony wyżej - art. 410a oraz znowelizowano art. 401 tej ustawy, ustalając, iż pośród źródeł przychodów NFOŚiGW znajdują się wszystkie opłaty recyklingowe, a także zapewniając wyłączność ich przeznaczenia na cele wskazane w ustawie.

W obecnym stanie prawnym [po nowelizacji P.o.ś. dokonanej ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664)], oba powołane wyżej przepisy (art. 401 i art. 410a) nadal zawierają regulacje dotyczące zarówno źródeł przychodów NFOŚiGW, jak i instrumentów finansowych, pobudzających do podejmowania przedsięwzięć w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji i unieszkodliwiania odpadów pochodzących z tego recyklingu, w zgodzie z zasadami ochrony środowiska.

⁶⁴ Art. 58. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.⁹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

„Art. 401. 1. Przychodami funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych, a także z tytułu kwot pieniężnych uzyskanych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 362 ust. 3.

2. – 3. (...)

4. Przychodami Narodowego Funduszu są także wpływy z opłat produktowych pobieranych na podstawie przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej.

(...)

11. Przychodami Narodowego Funduszu są także wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 i Nr 175, poz. 1458 oraz z 2007 r. Nr 176, poz. 1236).

12. Wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, powiększone o przychody z oprocentowania, Narodowy Fundusz przeznacza wyłącznie na:

- 1) finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 2) dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie:
 - a) demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - b) gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - c) zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 3) dofinansowanie gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji.

12a. - 16. (...)

Według obecnego brzmienia przepisu art. 401 P.o.ś.⁶⁵, w katalogu wpływów NFOŚiGW, pośród środków finansowych, mających swe źródło w stosowaniu ustawy recyklingowej, wymieniono - poza wspomnianymi opłatami recyklingowymi (pkt 9) - wpływy z kar pieniężnych, o których mowa w art. 53a tej ustawy [przepis art. 53a wprowadzony został w ustawie recyklingowej, z dniem 12 marca 2010 r., przez art. 4 pkt 24 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145)⁶⁶].

Instrumentami finansowymi, o których mowa w art. 410a P.o.ś., są dopłaty do demontażu pojazdów (w wysokości 500 zł za każdą tonę przyjętych w tym celu pojazdów), udzielane przedsiębiorcom prowadzącym stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, po spełnieniu przez nich szeregu określonych w tym przepisie warunków (art. 410a ust. 1) oraz różne formy dofinansowania obejmujące: przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów (art. 410a ust. 4), działania inwestycyjne podejmowane w zakresie gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów (art. 410a ust. 5), a także

⁶⁵ Art. 401. 1. Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych.

2. – 6. (...)

7. Przychodami Narodowego Funduszu są także:

9) wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji;

11b) wpływy z kar pieniężnych, o których mowa w art. 53a ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji;

⁶⁶ Art. 53a. 1. Kto poza stacją demontażu dokonuje:

- 1) usunięcia z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów lub substancji niebezpiecznych, w tym płynów,
- 2) wymontowania z pojazdów wycofanych z eksploatacji przedmiotów wyposażenia lub części nadających się do ponownego użycia,
- 3) wymontowania z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów nadających się do odzysku lub recyklingu

- podlega karze pieniężnej od 10.000 do 300.000 zł.

2. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1, wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

3. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1, wnosi się na wyodrębniony rachunek bankowy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

4. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, należy uwzględnić stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów, rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach.

5. W sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

inwestycje w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 410a ust. 6).⁶⁷

W tym stanie rzeczy sformułowany przez Sąd zarzut, iż rozwiązanie, przyjęte przez ustawodawcę w art. 14 ustawy recyklingowej, pozostaje w sprzeczności z celem regulacji, należy uznać za chybiony.

WSA uważa nadto, iż wprowadzenia do krajowego systemu prawnego instytucji opłaty za brak sieci nie można uznać za implementację prawa wspólnotowego i tym samym realizację wymogów Dyrektywy 53.

Okoliczność ta - wobec braku kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności polskiego prawa z prawem pochodnym (wtórnym) Unii Europejskiej - pozostaje co prawda poza przedmiotem niniejszej sprawy i

⁶⁷ Art. 410a. 1. Narodowy Fundusz udziela dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, który łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) uzyskał wymagane poziomy odzysku i recyklingu, o których mowa w art. 28 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 2) posiada decyzje wymagane w związku z prowadzeniem stacji demontażu;
- 3) złożył w terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

2. Środki przeznaczone na dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji są dzielone w stosunku do masy pojazdów wycofanych z eksploatacji przyjętych do stacji demontażu, wykazanych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

2a. Wysokość dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji wynosi 500 zł za każdą tonę pojazdów wycofanych z eksploatacji przyjętych do stacji demontażu.

3. Wniosek o dopłatę przesyła się do Narodowego Funduszu w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, w którym przedsiębiorca prowadzący stację demontażu spełnił warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1.

3a. Narodowy Fundusz przekazuje dopłatę w terminie do dnia 31 lipca roku, w którym przedsiębiorca złożył wniosek, o którym mowa w ust. 3, z zastrzeżeniem ust. 3c.

3b. W przypadku gdy wniosek, o którym mowa w ust. 3, lub sprawozdanie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, zawierają błędy lub wymagają uzupełnienia, Narodowy Fundusz wzywa przedsiębiorcę prowadzącego stację demontażu do usunięcia tych błędów lub uzupełnienia wniosku lub sprawozdania w terminie 14 dni.

3c. Jeżeli przedsiębiorca prowadzący stację demontażu usunął błędy lub uzupełnił wniosek lub sprawozdanie stosownie do wezwania, Narodowy Fundusz przekazuje dopłatę w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym przedsiębiorca złożył wniosek.

4. Narodowy Fundusz może dofinansować działania inwestycyjne w zakresie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, który łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) posiada decyzje wymagane w związku z prowadzeniem stacji demontażu;
- 2) złożył w terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

5. Narodowy Fundusz może dofinansować działania inwestycyjne w zakresie gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu i przedsiębiorcy prowadzącemu strzeżnię lub inną instalację przetwarzania, odzysku lub recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji, który posiada wymagane decyzje w zakresie gospodarki odpadami oraz spełnia wymagania określone w przepisach o odpadach.

6. Narodowy Fundusz może dofinansować działania inwestycyjne w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów, który posiada wymagane decyzje w zakresie gospodarki odpadami oraz spełnia wymagania określone w przepisach o odpadach.

nie może stanowić przedmiotu pytania prawnego, ale jednakże wymaga przedstawienia kilku uwag.

Realizacja przez Rzeczpospolitą Polską obowiązku, wskazanego w Dyrektywie 53, nastąpiła właśnie w sposób określony ustawą recyklingową, która została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jako konsekwencja zobowiązań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Wprowadzający pojazdy objęci zostali obowiązkiem zorganizowania sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, a w sytuacji niezapewnienia sieci - uiszczenia opłaty za brak sieci, mającej charakter opłaty za korzystanie ze środowiska.

Na taką formułę finansowego zaangażowania przedsiębiorców, wprowadzających pojazdy, w system ich recyklingu zezwalają postanowienia powołanej Dyrektywy⁶⁸, która - co należy przypomnieć - nakłada na Państwa Członkowskie UE obowiązek zaangażowania podmiotów gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie produkcji i obrotu pojazdami

⁶⁸ Artykuł 5. Zbieranie

1.- 2.(zob. przyp. 37)

3. Państwa Członkowskie stworzą system, zgodnie z którym przedstawienie świadectwa złomowania będzie warunkiem wyrejestrowania pojazdu wycofanego z eksploatacji. Takie świadectwo będzie wystawiane posiadaczowi i/lub właścicielowi kiedy pojazd wycofany z eksploatacji będzie przekazany do zakładu przetwarzania. Zakłady przetwarzania, które uzyskały zezwolenie zgodnie z art. 6, mogą wydawać świadectwa złomowania. Państwa Członkowskie mogą zezwolić producentom, sprzedawcom oraz punktom zbierania działającym w imieniu uprawnionego zakładu przetwarzania, do wydawania świadectw złomowania pod warunkiem że zagwarantują, że pojazd wycofany z eksploatacji jest przekazany do uprawnionego zakładu przetwarzania i że są one urzędowo zarejestrowane.

Wydawanie świadectwa złomowania nie uprawnia zakładów przetwarzania, sprzedawców oraz punktów zbierania działających w imieniu uprawnionego zakładu przetwarzania, do żądania zwrotu kosztów, z wyjątkiem przypadków, gdy zostało to wyraźnie ustalone przez Państwa Członkowskie.

Państwa Członkowskie, w których nie ma systemu wyrejestrowywania pojazdów w dniu wejścia w życie niniejszej dyrektywy, stworzą system, zgodnie z którym świadectwo złomowania będzie zgłaszane właściwym organom, gdy pojazd wycofany z eksploatacji zostaje przekazany do zakładu przetwarzania, i w pozostałym zakresie spełnią warunki niniejszego ustępu. Państwa Członkowskie, stosujące niniejszy akapit, powiadomią Komisję o przyczynach takiej decyzji.

4. Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki, aby zapewnić, że dostarczanie pojazdów do uprawnionych zakładów przetwarzania zgodnie z ust. 3 odbywa się bez żadnych kosztów obciążających ostatniego posiadacza i/lub właściciela ze względu na to, że pojazd nie posiada żadnej wartości rynkowej lub jest ona ujemna.

Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki, aby zapewnić, że producenci pokryją wszystkie lub znaczną część kosztów związanych z wykonaniem tych środków i/lub będą odbierać pojazdy wycofane z eksploatacji na tych samych warunkach, jak określono w akapicie pierwszym.

Państwa Członkowskie mogą postanowić, że dostarczenie pojazdów wycofanych z eksploatacji nie jest całkowicie wolne od opłat, jeżeli dostarczane pojazdy nie zawierają istotnych części pojazdu, w szczególności silnika i nadwozia lub zawierają odpady, które zostały dodane do pojazdu wycofanego z eksploatacji.

Komisja będzie regularnie monitorować wykonanie akapitu pierwszego, aby zapewnić, że nie powoduje to zakłóceń na rynku, a w razie potrzeby zaproponuje Parlamentowi Europejskiemu i Komisji wprowadzenie zmian do tego akapitu.

5. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do tego, by ich właściwe organy wzajemnie uznawały i akceptowały świadectwa złomowania wydawane w innych państwach członkowskich zgodnie z ust. 3.

W tym celu ustanawia się minimalne wymagania dotyczące świadectwa złomowania. Środek ten, mający na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 11 ust. 3.

(wprowadzających pojazdy), w system zbierania i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także obowiązek przekazywania tych pojazdów uprawnionym zakładom przetwarzania (art. 5 ust. 4 zd. 2 Dyrektywy 53).

Ustawodawca, dążąc do zapewnienia maksymalnej realizacji tego obowiązku i między innymi w tym celu, w art. 14 ustawy recyklingowej, wprowadził alternatywny sposób rozliczenia się z obowiązku przez podmioty wprowadzające pojazdy.

Należy nadto zauważyć, iż jednym z zasadniczych celów, jakie formułuje Dyrektywa 53, jest także możliwie najszersze poddawanie odpadów procesom odzysku i recyklingu. W art. 7 Dyrektywy⁶⁹ Państwa członkowskie zobowiązane zostały więc do podjęcia niezbędnych środków w celu zachęcenia

⁶⁹ Artykuł 7. Ponowne użycie i odzyskiwanie

1. Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki w celu zachęcenia do ponownego używania części, które nadają się do ponownego użycia, do odzyskiwania części, które nie mogą być ponownie użyte oraz do przyznawania preferencji recyklingowi, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla środowiska, bez naruszania wymagań dotyczących bezpieczeństwa pojazdów oraz wymogów ochrony środowiska, szczególnie związanych z emisją do atmosfery oraz hałasem.

2. Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki w celu zapewnienia, że podmioty gospodarcze osiągną następujące cele:

a) nie później niż 1 stycznia 2006 r., w odniesieniu do wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji, ponowne użycie i odzysk będą podniesione co najmniej do poziomu 85 % w odniesieniu do średniej masy pojazdu i roku. W tym samym czasie ponowne użycie i recykling będą podniesione co najmniej do 80 % w odniesieniu do średniej masy pojazdu oraz roku; w odniesieniu do pojazdów wyprodukowanych przed 1 stycznia 1980 r., Państwa Członkowskie mogą ustanowić niższe poziomy, ale nie niższe niż 75 % dla ponownego użycia i odzysku oraz nie niższe niż 70 % dla ponownego użycia i recyklingu. Państwa Członkowskie stosujące niniejszy akapit poinformują Komisję i inne Państwa Członkowskie o przyczynach takiej decyzji;

b) nie później niż 1 stycznia 2015 r. w odniesieniu do wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji, ponowne użycie i odzyskiwanie będzie podniesione co najmniej do 95 % w odniesieniu do średniej masy pojazdu i roku. W tym samym czasie ponowne użycie i recykling będą podniesione co najmniej do 85 % w odniesieniu do średniej masy pojazdu i roku.

Najpóźniej do 31 grudnia 2005 r. Parlament Europejski i Rada ponownie przeanalizują cele określone w lit. b) na podstawie sprawozdania Komisji, któremu towarzyszy wniosek. W swoim sprawozdaniu Komisja uwzględni postęp w dziedzinie składu materiałowego pojazdów oraz wszelkie inne ważne aspekty mające wpływ na środowisko dotyczące pojazdów.

Ustanawia się szczegółowe zasady niezbędne do kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie celów określonych w akapicie pierwszym. Proponując te zasady, Komisja bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki, między innymi dostępność danych oraz kwestię wywozu i przywozu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Te szczegółowe środki, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszej dyrektywy poprzez jej uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 11 ust. 3.

3. Na podstawie wniosku Komisji, Parlament Europejski oraz Rada ustanowią cele dotyczące ponownego użycia oraz odzysku i recyklingu na okres po 2015 r.

4. W celu przygotowania zmian do dyrektywy 70/156/EWG, Komisja będzie wspierać opracowanie europejskich norm dotyczących łatwości demontażu, odzyskiwania i recyklingu pojazdów. Kiedy takie normy będą uzgodnione, ale w żadnym przypadku nie później niż przed końcem 2001 r., Parlament Europejski i Rada, na podstawie wniosku Komisji, zmienią dyrektywę 70/156/EWG tak, aby pojazdy homologowane zgodnie z tą dyrektywą i wprowadzone do obrotu trzy lata po zmianie dyrektywy 70/156/EWG, nadawały się do ponownego użycia i/lub recyklingu w co najmniej 85 % w przeliczeniu na masę pojazdu oraz nadawały się do ponownego użycia i/lub odzysku w co najmniej 95 % w przeliczeniu na masę pojazdu.

5. Proponując zmianę dyrektywy 70/156/EWG, odnoszącej się do łatwości demontażu, odzysku i recyklingu pojazdów, Komisja weźmie pod uwagę jako niezbędny element potrzebę zapewnienia, aby ponowne użycie części nie stanowiło zagrożenia dla bezpieczeństwa lub środowiska.

użytkowników pojazdów i ich producentów do ponownego używania części, które nadają się do ponownego użycia, do odzyskiwania części, które nie mogą być ponownie użyte, oraz do przyznawania preferencji recyklingowi, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla środowiska. Wprowadzono też obowiązek osiągania przez Państwa Członkowskie, w wyznaczonych terminach docelowych, określonych poziomów odzysku i recyklingu, z którego to obowiązku Państwa Członkowskie mają się rozliczać.

Konstrukcji mechanizmu realizacji obowiązku ochrony środowiska naturalnego przed niekorzystnym oddziaływaniem odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji, przyjętego przez ustawodawcę w art. 14 ustawy recyklingowej, w jej pierwotnym brzmieniu, opartego o regułę wyboru ekonomicznie korzystnego rozwiązania, nie można uznać za nadmiernie uciążliwą dla podmiotów, które zawartym w tym przepisie obowiązkiem zostały obarczone.

Jak wspomniano, ustawodawca zezwolił na alternatywne spełnienie obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów, obejmującej terytorium kraju w sposób umożliwiający właścicielowi oddanie pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu. Sposób realizacji tego obowiązku zależy od wyboru wprowadzającego pojazdy, a mianowicie może polegać na samodzielnym utworzeniu sieci lub zawarciu umów z innymi podmiotami gospodarczymi, tj. z prowadzącymi stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów, albo na uiszczeniu opłaty za brak takowej sieci.

Warto przy tym przypomnieć, że nie wszystkie podmioty wprowadzające pojazdy były - w pierwotnym brzmieniu ustawy - objęte obowiązkiem utworzenia sieci lub uiszczenia opłaty za jej brak, o czym wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, przy omawianiu art. 12 ust. 1 ustawy

recyklingowej przed nowelizacją. Obowiązek zorganizowania sieci lub (w sytuacji jej niezapewnienia) wniesienia opłaty za jej brak dotyczył bowiem przedsiębiorców, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili na terytorium kraju ponad 1000 pojazdów. Obecnie obowiązek taki – co należy przypomnieć – dotyczy wszystkich producentów i importerów pojazdów, którzy są zobowiązani do wydania karty pojazdu⁷⁰.

Ustawodawca skonstruował zatem pierwotnie rozwiązanie zabezpieczające interesy przedsiębiorców o mniejszym potencjale organizacyjno-finansowym. Podmioty te były co prawda objęte obowiązkiem wniesienia, na odrębny rachunek bankowy NFOŚiGW, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju (art. 12 ust. 2 ustawy recyklingowej), nie można jednak uznać tej kwoty za porównywalną z należnością, jaka powstałaby przy zastosowaniu mechanizmu obliczania należności z tytułu niezapewnienia sieci, przewidzianego w art. 14 ust. 2 tej ustawy.

Zakwestionowana przez Sąd regulacja była niewątpliwie pierwszym w systemie prawa polskiego, proekologicznym rozwiązaniem legislacyjnym w obszarze problematyki recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (w tym - przede wszystkim - samochodów osobowych, stanowiących wśród pojazdów dominującą grupę), opierającym się o regułę odpowiedzialności producenta bądź sprzedawcy za produkt, również w końcowej fazie jego użytkowania.

⁷⁰ Art. 12 ustawy recyklingowej po zmianach dokonanych na podstawie następujących przepisów: art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz.1664), zmieniającym brzmienie ust. 2 oraz art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145), którym dokonano zmiany brzmienia ust. 1:

„Art. 12. 1.Wprowadzający pojazd, inny niż wymieniony w art. 10, nie zapewnia sieci.

2. Wprowadzający pojazd, o którym mowa w ust. 1, który nie zapewnia sieci, oraz podmiot niebędący przedsiębiorcą, który dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu, są obowiązani do wniesienia, na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju. Dowód wpłaty powinien zawierać określenie cech identyfikacyjnych pojazdu, o których mowa w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

3. W przypadku gdy wprowadzający pojazd, o którym mowa w ust. 1, który nie zapewnia sieci, dokonał zbycia pojazdu, obowiązany jest przekazać niezwłocznie nabywcy pojazdu dowód wpłaty, o którym mowa w ust. 2.”

Nie można więc tracić z pola widzenia okoliczności, iż niewątpliwą wartością przyjętych przez ustawodawcę rozstrzygnięć było już samo ich uchwalenie. Podstawowym zamiarem ustawodawcy i rezultatem jego decyzji miała być ochrona środowiska naturalnego, a także zdrowia i życia ludzi (art. 1 ustawy), a więc wartości chronionych konstytucyjnie. Owe proekologiczne cele wyrażają się między innymi w tym, iż wprowadzone rozwiązania, zdejmując część odpowiedzialności z użytkowników pojazdów, miały także motywować producentów pojazdów do stosowania w wytwarzanych produktach takich rozwiązań, które będą ułatwiać poddanie tychże produktów recyklingowi (jak np. mniejsza różnorodność materiałów stosowanych w produkcji pojazdu czy znakowanie jego części w celu ułatwienia demontażu, a nawet opracowanie pewnych procedur dotyczących rozbiórki). Należy także zwrócić uwagę na aspekt „zrównoważonego rozwoju”, na którym ustawodawca oparł zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji. Zobowiązanie wprowadzających pojazdy do stworzenia sieci prowadzi niewątpliwie do rozwoju pewnego sektora przedsiębiorczości w gospodarowaniu odpadami, odzyskiwaniu surowców i materiałów.

Decyzja ustawodawcy, korzystającego ze swobody stanowienia prawa odpowiadającego określonym celom politycznym i gospodarczym, prowadząca do zastosowania stosunkowo radykalnego rozwiązania w zakresie konieczności pokrycia siecią całego obszaru kraju, z pewnością nie przyniosła dla jej adresatów samych tylko korzyści, ale i spowodowała w toku jej realizacji określone trudności. Trudności te dostrzegł ustawodawca i wprowadził regulacje usprawniające wykonanie obowiązków ustawowych i łagodzące skutki ich niewykonania. Praktyka wskazuje, iż częstokroć występuje w obszarze stanowienia i stosowania prawa sytuacja, że dopiero doświadczenia wdrażania w życie określonych rozwiązań ekonomicznych czy prawnych umożliwiają odpowiednie dostosowanie mechanizmów prawnych do dynamiki życia gospodarczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że „[z]apewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia takich norm prawnych, które nie zawsze zawierają regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego”⁷¹.

Obiektywnie koniecznym, z punktu widzenia interesu publicznego, było wprowadzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań, które, realizując wymogi implementacji przez Rzeczpospolitą Polską - jako członka Unii Europejskiej - regulacji prawa wspólnotowego do prawa krajowego, możliwie szybko doprowadziłyby do stworzenia - w interesie publicznym, którym niewątpliwie są działania proekologiczne - sieci zbierania wycofanych z użytkowania odpadów przemysłowych, w celu ich recyklingu.

Oceniając przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, dotyczące obowiązku zapewnienia sieci, a w przypadku jego niewykonania – obowiązku samoobliczenia daniny publicznej z tego tytułu (będącego przejawem zaufania państwa do obywatela i wiary w przestrzeganie przez niego prawa), przez pryzmat ich uciążliwości i dostrzegając - omówiony wyżej - mechanizm niwelowania finansowych konsekwencji poniesionej przez przedsiębiorcę opłaty za brak sieci, przez zakwalifikowanie tych opłat do kosztów uzyskania przychodów przedsiębiorcy - trudno dojść do wniosku, że konstrukcja art. 14 ustawy recyklingowej, w jego pierwotnym brzmieniu, ustanowiła nadmiernie uciążliwy środek oddziaływania na podmioty objęte tą regulacją.

W świetle powyższego nie można uznać, że obowiązek utworzenia sieci zbierania pojazdów przez przedsiębiorcę był niemożliwy do zrealizowania i automatycznie wprowadzał przedsiębiorców w „pułapkę” poniesienia kosztów organizowania sieci i jednocześnie uiszczenia opłaty za brak sieci, a zatem że

⁷¹ wyrok TK z dnia 27.03.2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26

miął charakter regulacji prawnej obciążonej wadą nadmiernej uciążliwości, a tym samym – nieproporcjonalności.

Analiza pytania prawnego WSA nie dostarczyła więc materiału obalającego domniemanie konstytucyjności art. 14 ustawy recyklingowej, w aspekcie zgodności z zasadą proporcjonalności, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcą Prokuratora Generalnego