



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 13/18
BAS-WAKU-2976/18

Warszawa, 3 lipca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpł. dnia	03. 07. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Łomży z 27 grudnia 2017 r. (sygn. akt K 13/18), jednocześnie wnosząc – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 27 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Łomży (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm., dalej ustawa lub prawo ochrony środowiska). Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie:

„Za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów podmiot korzystający ze środowiska ponosi, z zastrzeżeniem ust. 3–5, opłaty podwyższone w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania”.

Wnioskodawca wystąpił o stwierdzenie niezgodności powyższego przepisu z art. 2, art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim opłata podwyższona przewidziana w tym przepisie, przewidująca bezwzględny obowiązek jej nałożenia w sztywno określonej wysokości, nie uwzględnia żadnych okoliczności związanych z niedochowaniem obowiązku jej zapłaty.

2. Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska reguluje kwestie opłat za korzystanie ze środowiska. Opłaty te, obok administracyjnych kar pieniężnych czy też opłat emisyjnych, stanowią przewidziane ustawą środki finansowo-prawne ochrony środowiska (por. art. 272 ustawy). Ustawa precyzuje, które czynności związane z korzystaniem ze środowiska podlegają opłacie (m.in. wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, uzyskanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, składowanie odpadów – por. art. 273 ust. 1 ustawy). Podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany samodzielnie ustalić wysokość należnej opłaty, jak również wnieść tę opłatę na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego (por. art. 284 ust. 1 ustawy). Opłatę ustala się według stawek

określonych w ustawie obowiązujących w okresie, w którym korzystanie ze środowiska miało miejsce (por. art. 285 ust. 1 ustawy).

Przepisy ustawy przewidują dwie postacie opłaty za korzystanie ze środowiska – opłatę podstawową i opłatę podwyższoną. Opłatę podstawową uiszcza podmiot korzystający ze środowiska zgodnie z prawem, natomiast opłatę podwyższoną wymierza się podmiotowi z tytułu korzystania ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, a więc w sposób niezgodny z prawem. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz w literaturze wskazuje się, że opłaty podwyższone stanowią sankcję o charakterze finansowym za nieprawidłowe korzystanie ze środowiska (por. np. wyrok NSA z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 264/13 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 12 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 283/12, a także T. Czech, *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6 (27), s. 30, K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2008, s. 577). Przyjmuje się, że ustalenie tej opłaty jest w zasadzie oderwane od przesłanki zawinionego działania skarżącego. W przypadku opłaty podwyższonej wymierzanej w związku z działaniami polegającymi na składowaniu odpadów oznacza to, że sam fakt składowania odpadów poza miejscem do tego przeznaczonym jest wystarczającą i konieczną przesłanką nałożenia tej opłaty.

Wnioskodawca zakwestionował rozwiązania prawne dotyczące opłaty podwyższonej za składowanie odpadów. Odpady, według definicji legalnej zamieszczonej w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach), oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6). Pojęcie składowania nie zostało natomiast zdefiniowane ustawowo. W tym stanie, odwołując się do znaczenia w języku naturalnym przyjmuje się, że chodzi o przechowywanie, złożenie bądź zdeponowanie odpadów (por. np. wyrok WSA w Łodzi z 10 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 228/12). Podmiot prowadzący działalność w zakresie składowania odpadów może prowadzić tego typu działalność tylko pod warunkiem uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów. Z kolei podmiot zarządzający składowiskiem odpadów może rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów po uzyskaniu kolejno: 1) pozwolenia zintegrowanego albo

zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 2) pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów; 3) decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (por. art. 128 ustawy o odpadach). Decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wydaje, na wniosek zarządzającego składowiskiem, marszałek województwa (por. art. 129 ust. 1 ustawy o odpadach). W instrukcji określa się m.in. typ składowiska oraz rodzaje odpadów przeznaczonych do składowania na tym składowisku (por. art. 129 ust. 4 ustawy o odpadach).

Ustalona w przepisach prawa ochrony środowiska wysokość opłaty za składowanie odpadów zależy od ilości i rodzaju składowanych odpadów. Jeżeli składowanie odbywa się z naruszeniem zasad określonych ustawą, wysokość ponoszonej w takiej sytuacji opłaty dodatkowej zależy również od czasu, przez jaki odpady są składowane (por. art. 274 ust. 5 ustawy). Maksymalne jednostkowe stawki opłaty są określone w ustawie, natomiast ich wysokość jest konkretyzowana w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów (por. art. 290 ust. 1 i ust. 2 ustawy).

Jeżeli składowanie odpadów odbywa się z naruszeniem przepisów ustawy, wówczas obok opłaty podstawowej podmiot składający odpady zobowiązany jest do wniesienia opłaty dodatkowej (por. art. 293 ust. 7 ustawy). Katalog sytuacji, w których podmiot składający odpady zobowiązany jest do ponoszenia tej opłaty precyzuje art. 293 ustawy. Jedną z nich jest składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Wysokość opłaty dodatkowej wynosi w tym przypadku 0,05 jednostkowej opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku i opłata ta jest naliczana za każdą dobę składowania (por. art. 293 ust. 1 ustawy).

3. Postępowanie inicjowane przed Trybunałem Konstytucyjnym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w trybie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji ma charakter kontroli abstrakcyjnej. Oznacza to, że kontrola konstytucyjności przepisu nie jest związana z wcześniejszym zastosowaniem tegoż przepisu w sprawie wnioskodawcy. Zarazem jednak nie wyklucza to sytuacji, w której podmiot występujący z wnioskiem skarży przepis, który uprzednio znalazł zastosowanie w jego sprawie. Przy czym sytuacji tej może towarzyszyć oczekiwanie ze strony wnioskodawcy, że uzyskanie korzystnego wyroku Trybunału (a więc

stwierdzającego niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu) pozwoli mu uchylić niekorzystne skutki wynikające z zastosowania skarżonych przepisów.

Taka sytuacja występuje także w niniejszym postępowaniu. Wskazuje na to zresztą wyraźnie wnioskodawca – „Miasto Łomża nie zgadza się z powyższymi decyzjami [decyzjami Marszałka Województwa Podlaskiego ustalającego kwotę opłaty podwyższonej z tytułu magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania] i uważa że art. 293 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, w oparciu o który zostały one wydane, jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wniosek, s. 6). W tym stanie zasadnym staje się przedstawienie stanu faktycznego, który stanowił podstawę zainicjowania przez Radę Miejską w Łomży postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506), do zadań własnych gmin zaliczają się m.in. sprawy wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Do 2015 r. Gmina Łomża wykonywała powyższe zadania w formie samorządowego zakładu budżetowego (Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży, dalej: MPGKiM). Zakład ten prowadził składowisko odpadów w Czantorii, w formie wydzielonej jednostki organizacyjnej pn. Zakład Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czantorii.

Decyzją z 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt DIS-11.7253.1.1.2014) Marszałek Województwa Podlaskiego wymierzył MPGKiM opłatę podwyższoną z tytułu magazynowania odpadów o kodzie 190503 bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów. Łączna opłata została ustalona na kwotę 1.246.464 zł, która obejmuje opłatę za składowanie w kwocie 346.552 zł i opłatę podwyższoną w kwocie 897.075 zł. Wyliczona kwota łączna stanowiła różnicę między opłatą należną, a opłatą wynikającą z wykazu w II półroczu 2012 r. Decyzja ta została następnie zmieniona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku z 27 czerwca 2017 r. (sygn. akt 408.99/F-13/15/17), w której wysokość łącznej opłaty została ustalona na kwotę 1.243.627 zł.

Z kolei decyzją z 21 marca 2016 r. (sygn. akt DIS-1.7253.1.2015) Marszałek Województwa Podlaskiego wymierzył MPGKiM opłatę podwyższoną z tytułu magazynowania odpadów o kodzie 190503 bez wymaganej decyzji określającej

sposób i miejsce magazynowania odpadów, stanowiącą różnicę między opłatą należną, a opłatą wynikającą z wykazu za 2013 r. w kwocie 7.173.847 zł, na którą składa się opłata za składowanie w kwocie 674.386 zł i opłata podwyższona w kwocie 6.499.461 zł.

Wypada zauważyć, że Rada Miejska w Łomży nie kwestionuje, iż w okresie w którym zostały wydane obie decyzje MPGKiM składowało odpady bez wymaganej zgody. Tym samym wnioskodawca uznaje zarazem, że w świetle art. 293 ust. 2 w związku z art. 293 ust. 1 ustawy na MPGKiM ciążył obowiązek poniesienia opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska.

Z wyjaśnień przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że Marszałek Województwa Podlaskiego nałożył na MPGKiM opłatę podwyższoną w związku z magazynowaniem odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania. Oznacza to, że opłata ta została nałożona na podstawie art. 293 ust. 2 ustawy („Magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania traktuje się jako składowanie odpadów bez wymaganej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, z zastrzeżeniem ust. 3”) w związku z ust. 1 tego artykułu, nie zaś – jak przyjął wnioskodawca – wyłącznie na podstawie kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 293 ust. 1 ustawy. Zarazem jednak trzeba podnieść, że zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, zasady wymiaru opłaty podwyższonej w związku z magazynowaniem odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania są takie same jak w przypadku składowania odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wątpliwości wnioskodawcy co do zgodności art. 293 ust. 1 ustawy z Konstytucją związane są z przyjętym w tym przepisie sposobem ustalenia wysokości opłaty podwyższonej. Ustawodawca zastosował konstrukcję, w której ustawa wyznacza maksymalne stawki opłaty podstawowej oraz przelicznik stosowany dla ustalenia wysokości opłaty podwyższonej. Konkretnie stawki opłaty, zawierające się w przedziale ustalonym w ustawie, zostały określone na poziomie rozporządzenia.

Wnioskodawca wskazał, że zastosowana konstrukcja sprowadza się do automatycznego naliczenia opłaty podwyższonej. Przy ustaleniu wysokości tej opłaty nie są tym samym brane pod uwagę żadne okoliczności towarzyszące naruszeniu przez podmiot składający odpady obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. W szczególności nie uwzględnia się, czy składowanie odpadów doprowadziło do powstania szkody w środowisku. Kwestionowany przepis narusza w konsekwencji zasadę proporcjonalności pomiędzy szkodą wyrządzoną w środowisku a dolegliwością (wysokością) kary.

Wyjaśniając, w czym wyraża się niezgodność art. 293 ust. 1 ustawy w odniesieniu do poszczególnych wzorców kontroli wnioskodawca wskazał, że: „Problem konstytucyjny, jaki pojawia się na tle tego przepisu dotyczy więc tego czy przy ustalaniu przedmiotowej opłaty organy państwa powinny stosować przepisy Konstytucji RP [będącej] najwyższej rangi przepisami w systemie źródeł prawa (art. 2 Konstytucji RP). Kolejny problem konstytucyjny dotyczy tego czy wymierzając opłatę podwyższoną nie doszło do nadmiernej ingerencji organów państwa w chronioną konstytucyjnie sferę praw jednostki (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP) w sytuacji, gdy nie doszło do uszczerbku w środowisku. Następny problem konstytucyjny dotyczy [tego] czy w sytuacji, gdy środowisko naturalne nie poniosło szkody powinna być wymierzona opłata podwyższona (art. 86 Konstytucji RP) w tej konkretnej sprawie, czy też ustawodawca powinien przewidzieć inne rozwiązanie. Ostatni problem konstytucyjny dotyczy nadmiernie rygorystycznej opłaty podwyższonej naruszającej zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) tj. w relacji wyrządzonej szkody w środowisku do kary tzn. opłaty podwyższonej, której wysokość powinna być adekwatna do wyrządzonej szkody w środowisku i powinna chronić środowisko i nie powinna zmierzać ze względu na jej wysokość tak *de facto* do likwidacji podmiotu korzystającego ze środowiska” (wniosek, s. 5).

Charakteryzując opłatę podwyższoną wnioskodawca wskazał, że ma ona charakter sankcji administracyjnej. Sposób określenia wysokości tej opłaty „nie pozwala uwzględniać ani ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy, ani stopnia uszczerbku w przyrodzie-środowisku, a w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku, co ma miejsce w tej konkretnej sprawie, a zapłata kilkuset tysięcy a nawet milionów złotych opłaty podwyższonej może doprowadzić sprawcę do ruiny finansowej i zaprzestania działalności”.

Zdaniem wnioskodawcy „dopiero za pogorszenie stanu środowiska powinna być naliczana opłata podwyższona”. Przy czym „Wysokość opłat podwyższonych w tych sprawach (w łącznej wysokości 7.396.716 zł) ma charakter represyjny, wyrażający się w jej nadmiernej surowości, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć, a jej charakter represyjny nie może dominować nad właściwym celem prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym” (wniosek, s. 6).

Wyznaczając postulowany mechanizm ustalania wysokości opłaty podwyższonej wnioskodawca wskazał, że sama opłata podwyższona, jak i jej wysokość powinny być adekwatne do wyrządzonej szkody w środowisku i powinny chronić środowisko. Przesłanki stosowania opłat podwyższonych oraz ich wysokość mają zostać ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Surowość sankcji powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą opłat podwyższonych do stopnia uszczerbku w środowisku. Biorąc powyższe pod uwagę wnioskodawca stwierdził, że działania podejmowane przez MPGKiM związane z magazynowaniem odpadów stanowiących kompost nie doprowadziły do powstania szkód w środowisku. Ustawodawca, kształtując wysokość tych opłat, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu.

III. Analiza formalnoprawna

1. W pierwszej kolejności rozważenia wymaga, czy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 86 Konstytucji. Wątpliwości w tym względzie wynikają z dwóch podstawowych okoliczności.

Z jednej strony, jedynie część przepisów ustawy zasadniczej stanowi adekwatny wzorzec kontroli względem regulacji dotyczących samorządu terytorialnego. W tym kontekście wskazać należy, że jako dopuszczalne wzorce w tych materiałach nie mogą zostać uznane – co do zasady – przepisy rozdziału II Konstytucji, regulujące wolności, prawa i obowiązki jednostki. Zgodnie bowiem z ogólną koncepcją wolności i praw jednostki, znajdującą przejaw choćby w tytule

rozdziału II Konstytucji („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), dotyczą one wyłącznie osób fizycznych (ludzi) oraz tworzonych przez nie struktur organizacyjnych (zrzeszeń, fundacji, podmiotów gospodarczych itp.), a więc ogólnie podmiotów o charakterze prywatnym. Nie znajdują natomiast zastosowania do podmiotów o charakterze publicznym, a więc zwłaszcza organów władzy publicznej czy szerzej wszystkich tych podmiotów, które wykonują zadania władz publicznych. Oznacza to zatem, że wolności i prawa konstytucyjne nie są adekwatne do określenia sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, skoro te ostatnie zaliczają się do aparatu władz publicznych i tym samym mają charakter podmiotów publicznych. Z kolei określeniu statusu jednostek samorządu terytorialnego, jak i ich pozycji prawnej, poświęcone zostały odrębne przepisy ustawy zasadniczej (por. art. 16 oraz przepisy rozdziału VII Konstytucji). Jednoznaczne wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego z zakresu podmiotowego konstytucyjnych wolności i praw należy powiązać także z zasadą godności człowieka, wyrażoną w art. 30 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W przepisie tym wskazano jednoznacznie, że wolności i prawa są ściśle powiązane z godnością przysługującą człowiekowi, co więcej godność ta jest źródłem wolności i praw. Jest przy tym bezsporne, że tak rozumiana godność nie przysługuje organom władz publicznych, w tym jednostkom samorządu terytorialnego. W konsekwencji, uwzględniając brzmienie art. 30 Konstytucji, nie mogą one zostać uznane za podmioty konstytucyjnych wolności i praw. Natomiast na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek urzeczywistniania tychże wolności i praw.

Przedstawione powyżej stanowisko, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zostać uznane za podmioty konstytucyjnych wolności i praw znajduje oparcie zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. I tak stwierdza się, że jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi prawa publicznego, w konsekwencji czego nie mają one zdolności do bycia podmiotami praw i wolności, o których mowa w rozdziale II Konstytucji. Ich status prawny, w tym zwłaszcza wynikający z zasady samodzielności, podlega ochronie w drodze odmiennych niż system praw i wolności

mechanizmów konstytucyjnych (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 94).

Z kolei na gruncie orzecznictwa sądu konstytucyjnego należy w pierwszej kolejności odwołać się do poglądu zawartego w wydanym w pełnym składzie postanowieniu TK z 22 maja 2007 r. (sygn. akt SK 70/05), w którym jednoznacznie stwierdzono, iż „Organy władzy publicznej z natury rzeczy nie są adresatami poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przysługujących podmiotom prywatnym”. Wyjaśniając powyższe stanowisko sąd konstytucyjny wskazał, że: „Nie można zatem nie dostrzegać podstawowych różnic między pozycją prawną osoby fizycznej jak i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (m.in. gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji”. W konsekwencji, zdaniem Trybunału, jednostka samorządu terytorialnego, będąca osobą prawną prawa publicznego i sprawująca władzę publiczną, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej oraz osobie prawnej prawa prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji. W cytowanym postanowieniu TK z 22 maja 2007 r. stwierdzono ponadto, iż: „Wolności i prawa konstytucyjne mają na celu ochronę jednostki przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej. Określają relacje jednostki wobec państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią ochronną funkcję, zapobiegając nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. To organy władzy publicznej obowiązane są do zapewnienia realizacji przez jednostki przysługujących im wolności i praw, i korzystania z nich. Dlatego też większość praw i wolności człowieka i obywatela przybiera postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym władza publiczna”. Stanowisko to zostało podtrzymane w późniejszym orzecznictwie – jak wskazywano: „Organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne – z natury rzeczy – nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw, przypisanych podmiotom prywatnym [...]. Dotyczy to także samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt K 19/09).

Natomiast w kwestii przedstawionego powyżej poglądu dotyczącego oparcia wolności i praw jednostki o zasadę przyrodzonej godności człowieka Trybunał wskazywał, iż: „Samorząd terytorialny nie może powoływać się na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło jego praw. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługują wyłącznie takie uprawnienia, które zostały wyraźnie przyznane przez prawo pozytywne, a wykładnia przepisów konstytucyjnych musi zawsze uwzględniać służebny charakter instytucji samorządu terytorialnego wobec jednostki oraz jej wolności i praw. Z przedstawionych względów jednostki samorządu terytorialnego mają całkowicie odmienny charakter niż osoby prawne tworzone w sposób swobodny przez obywateli dla realizacji określonych celów politycznych, gospodarczych czy osobistych” (wyrok TK z 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00).

Stanowisko przesądzające o braku możliwości uznania jednostek samorządu terytorialnego za podmioty będące adresatami konstytucyjnych wolności i praw znajduje także potwierdzenie w licznych rozstrzygnięciach Trybunału, zapadłych w toku wstępnej kontroli wniosków pochodzących od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wskazywano w nich w szczególności, że:

- „gmina jako osoba prawna prawa publicznego nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej (osobie prawnej prawa prywatnego) konstytucyjnych wolności i praw” (m.in. postanowienia TK z 21 czerwca 2010 r., sygn. akt Tw 20/10 i 2 grudnia 2010 r., sygn. akt Tw 7/10; por. także postanowienia TK z: 24 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 42/12; 15 września 2015 r., sygn. akt Tw 12/15 i 24 lutego 2016 r., sygn. akt Tw 23/15);
- „podstawową funkcją wolności i praw, o których stanowi rozdział II Konstytucji, jest określenie pozycji prawnej osoby ludzkiej wobec organów władzy publicznej, a jednocześnie nałożenie na te organy obowiązków związanych z koniecznością zagwarantowania realizacji tych wolności i praw. W konsekwencji organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne – z natury rzeczy – nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw, przypisanych podmiotom prywatnym” (por. postanowienia TK z: 6 lutego 2001 r. i 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt Ts 148/00; 12 października 2004 r. i 23 lutego 2005 r., sygn. akt Ts 35/04; 19 lipca 2004 r. i 13 maja 2005 r., sygn. akt Tw 12/04; 2 lipca 2007 r., sygn. akt Tw 15/07 i 19 lutego 2008 r., sygn. akt Tw 44/07);

- „wyrażone w przepisach rozdziału II Konstytucji normy regulują prawa i wolności człowieka i obywatela, nie dotyczą natomiast statusu podmiotów prawa publicznego, jakim niewątpliwie jest jednostka samorządu terytorialnego” (postanowienie TK z 10 marca 2004 r., sygn. akt Tw 30/03);
- „niedopuszczalne jest m.in. kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego z punktu widzenia jego niezgodności z prawami i wolnościami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji” (por. m.in. postanowienia TK z: 10 marca 2004 r., sygn. akt Tw 9/03; 22 marca 2004 r., sygn. akt Tw 41/03; 29 marca 2004 r., sygn. akt Tw 43/03; 24 maja 2005 r., sygn. akt Tw 38/04);
- „Konstytucja odrębnie i odmiennie reguluje status człowieka i status jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą wolności i praw człowieka jest jego godność, określona przez art. 30 Konstytucji, jako przyrodzona i niezbywalna. Samorząd terytorialny został powołany dla wykonywania zadań publicznych” (postanowienie TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt Tw 44/07);
- „Podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie są nosicielami poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przysługujących podmiotom prywatnym, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów” (por. postanowienia TK z 26 października 2001 r., sygn. akt Ts 72/01 i 12 października 2011 r., sygn. akt Tw 13/11).

Odnotać należy także wypowiedzi sądu konstytucyjnego uznające wprost brak dopuszczalności kontroli przepisów dotyczących samorządu terytorialnego z punktu widzenia postanowień rozdziału II Konstytucji, powołanych w charakterze wzorców kontroli w niniejszym postępowaniu. W wydanym w pełnym składzie wyroku TK z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02) wskazano, że „zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 odnosi się do konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, nie zaś do uprawnień jednostek samorządu terytorialnego”. Kontynuację tego poglądu zawierają późniejsze wypowiedzi sądu konstytucyjnego: „zasada proporcjonalności znajdująca oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji znajduje zastosowanie do wyznaczenia relacji pomiędzy organami władzy publicznej (państwem) a jednostką (podmiotami prywatnymi), nie jest natomiast przepisem adekwatnym dla oceny relacji występujących pomiędzy różnymi segmentami władzy

publicznej, a więc w szczególności między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11); „jednostki samorządu terytorialnego [...] nie poddają się testowi proporcjonalności, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (postanowienie TK z 20 lipca 2016 r., sygn. akt Tw 17/15). Z kolei na gruncie art. 64 Konstytucji Trybunał przyjmował, że: „własność jednostek samorządu terytorialnego została poddana pod ochronę przez art. 165 ust. 1 Konstytucji. W zakresie ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego wzorzec kontroli stanowi przede wszystkim ten ostatni przepis” (wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje więc, że „art. 64 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca do kontroli przepisów w sprawach dotyczących własności jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jednostki te nie korzystają z ochrony własności przewidzianej w rozdziale II Konstytucji, traktującym o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, lecz z ochrony zapewnionej im przez przepisy rozdziału VII Konstytucji” (postanowienie TK z 28 maja 2013 r., sygn. akt Tw 15/12; por. także postanowienia TK z: 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05; 6 czerwca 2013 r., sygn. akt Tw 32/12; 21 listopada 2013 r., sygn. akt Tw 15/12).

W dalszej kolejności wskazać należy, że ograniczenie wzorców, które mogą być powoływane przez jednostki samorządu terytorialnego, wynika z nadania ograniczonego charakteru legitymacji wnioskowej przysługującej tej grupie wnioskodawców. Zgodnie bowiem z art. 191 ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące samorządu terytorialnego mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem tylko wtedy, gdy akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. W konsekwencji, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „legitymację procesową organów stanowiących samorządu terytorialnego w tym zakresie wyznacza nie sam tylko przedmiot kontroli, ale także wskazany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny. Stwierdzenie, iż organy stanowiące samorządu terytorialnego uprawnione są w danej konkretnej sprawie do skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymaga zatem ustalenia, czy przedmiotowy wniosek, którego treść zdeterminowana jest z jednej strony brzmieniem samego zaskarżonego przepisu, z drugiej zaś – zakresem powołanych przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, istotnie dotyczy spraw o charakterze samorządowym” (postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt

K 28/00). Odwołując się do powyższej argumentacji sąd konstytucyjny przyjmował, że: „niedopuszczalne jest m.in. kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego z punktu widzenia jego niezgodności z prawami i wolnościami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji. Do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie należy bowiem ochrona konstytucyjnych praw i wolności obywateli” (por. postanowienia TK z 10 marca 2004 r., sygn. akt Tw 9/03 i 22 marca 2004 r., sygn. akt Tw 41/03); „wzorce kontroli [wskazane we wniosku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego] muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania samego organu stanowiącego” (postanowienia TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt Tw 47/04 i 2 lipca 2007 r., sygn. akt Tw 15/07); „gmina nie jest podmiotem powołanym do ochrony praw i wolności obywateli, a jej uprawnienie do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm może służyć wyłącznie kwestionowaniu tych regulacji, które odnoszą się do statusu prawnego oraz zakresu działania tej jednostki samorządu terytorialnego” (postanowienie TK z 20 września 2006 r., sygn. akt Tw 9/06); „W zakresie działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mieści się – zwłaszcza – wnioskowanie o hierarchiczną kontrolę norm, jeżeli stawiane zarzuty wskazują na naruszenie przepisów Konstytucji, które mają charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli” (postanowienia TK z: 9 października 2002 r., sygn. akt Tw 33/02; 29 grudnia 2009 r., sygn. akt Tw 32/09 i 5 września 2013 r., sygn. akt Tw 38/12); „o tym, iż inicjator danego rozpoznania wstępnego występuje do Trybunału z pozycji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przesądzają powołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli. Muszą one świadczyć o tym, że podmiot domagający się hierarchicznej kontroli zgodności norm wszczyna postępowanie sądowokonstytucyjne w celu ochrony określonych uprawnień realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w ramach wykonywania przez nią zadań” (postanowienie TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt Tw 11/16).

Sejm zwraca uwagę, że przedstawione w cytowanych judykatach stanowisko zachowuje aktualność zarówno w odniesieniu do wolności i praw, jak i obowiązków konstytucyjnych uregulowanych w art. 82-86 Konstytucji. Uwzględniając powyższe Sejm stwierdza, że organ stanowiący jednostki samorządu nie ma legitymacji do wszczęcia przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w zakresie obejmującym

wzorze kontroli zawarte w art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 86 Konstytucji. W związku z tym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK), postępowanie w tym zakresie powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Odrębną kwestią jest dopuszczalność oceny zgodności kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 293 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji.

Realizując wynikający z art. 47 ust. 2 pkt 2 ustawy o TK obowiązek przywołania treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią wnioskodawca wskazał, że z art. 2 Konstytucji wynika najwyższa ranga ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa. Wynika stąd, że stosując prawo ograny państwa zobowiązane są do przestrzegania Konstytucji, a jednocześnie że prawo wyznacza kompetencje organów państwa i zakres ich działalności (wniosek, s. 4). Wątpliwości konstytucyjnoprawne podniesione przez wnioskodawcę na tle art. 2 Konstytucji sprowadzają się to tego „czy przy ustalaniu przedmiotowej opłaty organy państwa powinny stosować przepisy Konstytucji RP [będące] najwyższej rangi przepisami w systemie źródeł prawa” (wniosek s. 5). Tym samym art. 2 Konstytucji został przywołany jako wzorzec kontroli w zakresie, w jakim stanowi podstawę do wywiedzenia zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji oraz zasady legalizmu (obowiązek działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa). Sejm stwierdza jednak, że w uzasadnieniu wnioskodawca nie wyjaśnił w jaki sposób kwestionowany art. 293 ust. 2 ustawy pozostaje w sprzeczności z tak rozumianą zasadą demokratycznego państwa prawnego. Powyższe oznacza, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji nie może zostać rozpoznany wobec braku przedstawienia przez wnioskodawcę uzasadnienia spełniającego wymogi określone w ustawie o TK. W świetle art. 47 ust. 2 pkt 3-4 tej ustawy wnioskodawca zobowiązany jest bowiem do określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, a także wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Wnioskodawca nie zrealizował żadnego z tych obowiązków.

Należy zauważyć, że wymóg odpowiedniego uzasadnienia postawionych zarzutów ma utrwalone znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Wskazuje się w tym kontekście, że „lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (por. m.in. wyrok TK z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14 oraz postanowienia TK z: 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14; 7 lutego 2018 r., sygn. akt SK 20/15; 30 października 2018 r., sygn. akt P 15/16). Ponadto, „W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Trybunał wyjaśnił także, że: „[n]ie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11) oraz „[u]zasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Dopuszczenie kontroli pomimo nieprzedstawienia przez wnioskodawcę właściwego uzasadnienia oznaczałoby, że to Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest samodzielnie sformułować argumenty dotyczące zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z przywołanymi przez wnioskodawcę wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sądem konstytucyjnym (por. m.in. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13).

Niektóre stwierdzenia zawarte we wniosku mogą być ponadto interpretowane jako wyrażające zamiar wnioskodawcy co do kontroli art. 293 ust. 1 ustawy z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z tego przepisu zasadą proporcjonalności. Rada Miejska w Łomży stwierdziła mianowicie, że: „przesłanki stosowania opłat podwyższonych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą opłat podwyższonych do stopnia uszczerbku w środowisku. Ustawodawca, ustanawiając te opłaty, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji

ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez dany podmiot” (wniosek, s. 7).

Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności jest o tyle istotny, że odmiennie niż w przypadku art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 86 Konstytucji, wskazanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady proporcjonalności mieści się w zakresie przysługującej temu podmiotowi legitymacji wnioskowej. Zacytowany powyżej fragment wniosku zawierający uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji ma jednak charakter dalece lakoniczny i nie może zostać uznany za wypełniający obowiązek, o którym mowa we wspomnianym już art. 47 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 6 ustawy o TK. Zgodnie z tymi przepisem, wniosek inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm powinien zawierać uzasadnienie, z kolei na to ostatnie składa się: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. O ile przyjąć można, że wnioskodawca – choć w stopniu pobieżnym – zrealizował obowiązki określone w pkt 1-3, to w uzasadnieniu brak jest wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (pkt 4). Z tego względu postępowanie w zakresie obejmującym kontrolę zgodności art. 293 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Niezależnie od formalnoprawnej przeszkody w rozpoznaniu zarzutu niezgodności art. 293 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji Sejm pragnie wskazać na okoliczności o charakterze materialnoprawnym, które również przemawiają przeciwko zasadności zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności.

Po pierwsze, argumentacja powołana przez wnioskodawcę świadczy o tym, że niekonstytucyjność wyrażającą się w braku ustanowienia mechanizmu miarkowania kary odnosi on do podmiotów konstytucyjnych wolności i praw, nie zaś do podmiotów o charakterze publicznym, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. I tak we wniosku mowa jest o „naruszeni[u] zasady adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki” czy też o konieczność uwzględnienia „sytuacji ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu, która ma istotne

znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez dany podmiot” (wniosek, s. 7). Podkreślić trzeba, że nie można w ten sam sposób postrzegać konsekwencji prawnych niedochowania określonych obowiązków przez podmioty prywatne oraz podmioty publiczne. Zakład komunalny utworzony przez jednostkę samorządu w celu realizacji określonych zadań własnych gminy ma bez wątpienia charakter podmiotu publicznego. W stosunku do tego rodzaju podmiotów zasadne jest oczekiwanie podwyższonego – w porównaniu z podmiotami prywatnymi – standardu realizacji obowiązków wynikających z ustawy. Analogicznie odmiennie należy oceniać kwestię dolegliwości sankcji finansowej. Wypada mieć przy tym na względzie, że obowiązek uzyskania stosownych pozwoleń w zakresie składowania odpadów, jak również związane z nim sankcje w postaci opłaty podwyższonej istniały od początku obowiązywania ustawy o ochronie środowiska, tj. od 1 października 2001 r. W tym stanie trudno uznać, aby konieczność spełnienia powyższego obowiązku mogła być traktowana przez wnioskodawcę jako zaskoczenie.

Sejm zwraca uwagę, że obowiązek dbałości o stan środowiska stanowi jeden z podstawowych obowiązków organów władz publicznych, mających rangę konstytucyjną (por. art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”). O znaczeniu tego obowiązku świadczy również – powołany przez wnioskodawcę w charakterze wzorca kontroli – art. 86 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Przepis ten nakłada zatem na jednostkę obowiązek konstytucyjny wyrażający się dbałością o stan środowiska, przy czym obowiązek ten jest egzekwowalny w zakresie określonym w ustawie. Powyższe uzasadnia wprowadzenie szczególnych obostrzeń w sferze realizacji konstytucyjnego obowiązku przejawiającego się w dbałości o stan środowiska. Jednym z takich rozwiązań jest nadawanie bezwzględno i sztywnego charakteru sankcjom administracyjnym nakładanym na podmioty, które naruszają przepisy z zakresu ochrony środowiska.

Po drugie, wnioskodawca nie wskazał okoliczności, które spowodowały niedopełnienie przezeń obowiązków wyrażających się w konieczności uzyskania decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów. Wprawdzie wnioskodawca wszczął postępowanie w trybie kontroli abstrakcyjnej, ale zarazem

przedstawione przez niego uzasadnienie wskazuje, że dąży on do uchylecia bądź zmiany kar finansowych, które zostały nałożone na zakład komunalny prowadzący składowisko odpadów za rok 2012 r. Wskazanie takich okoliczności bez wątplenia pozwoliłoby na bardziej wszechstronną ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu. We wniosku ograniczono się natomiast do stwierdzenia, że z przeprowadzonych na obszarze działalności składowiska odpadów ekspertyz nie wynika, aby doszło do pogorszenia stanu środowiska (wniosek, s. 6). Z przytoczonych wyjaśnień można ponadto wnosić, że MPGKiM nie wystąpiło o wydanie decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów o kodzie 190503 (kompost), bowiem zakład nie zamierzał ich magazynować, a „gromadzon[e]” były tylko czasowo jedynie w celu dalszego poddania ich procesowi odzysku w ramach rekultywacji biologicznej składowiska odpadów” (wniosek, s. 7). Mogłoby to zatem wskazywać, że podmiot zarządzający składowiskiem odpadów nie wystąpił o uzyskanie stosownej decyzji z tego względu, że jego działanie nie powinno być kwalifikowane jako „magazynowanie” wymagające takiej decyzji, a wyłącznie „gromadzenie”, które może być realizowane bez decyzji. Tego rodzaju spór dotyczy sfery stosowania prawa i powinien podlegać rozpatrzeniu na drodze postępowania sądowego. Sejm zwraca uwagę, że wątpliwości wnioskodawcy co do art. 293 ust. 1 ustawy przybrałyby wymiar konstytucyjny w szczególności wówczas, gdyby sformułowany został zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawa (a więc brzmienie kwestionowanego przepisu nie pozwalałoby jednoznacznie na kwalifikację, czy określone działanie powinno być uznane za „magazynowanie” czy „gromadzenie”). Wniosek nie zawiera jednak takiego zarzutu.

Po trzecie, wbrew stanowisku wnioskodawcy, sankcji określonej w art. 293 ust. 1 ustawy nie jest nadawany charakter w pełni bezwzględny. W orzecznictwie wskazuje się, że przy wymiarze opłaty określonej w art. 293 ust. 1 ustawy może być uwzględniana przyczyna braku uzyskania pozwolenia. Dotyczy to sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska, bezpośrednio po wygaśnięciu dotychczasowego pozwolenia, wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres. Wówczas okoliczności, które winien zbadać właściwy organ wydając decyzję w przedmiocie opłaty podwyższonej w trybie art. 276 ust. 1 prawa ochrony środowiska, powinny uwzględniać nie tylko to, czy podmiot korzystający ze środowiska legitymuje się stosowną decyzją, lecz także m.in. to, czy wystąpił on

o wydanie pozwolenia, czy wniosek był kompletny, kiedy wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia oraz czy ewentualnie uzyskane pozwolenie jest nieostateczne, czy też ostateczne, lecz zaskarżone do sądu administracyjnego (por. wyroki WSA w Poznaniu z 8 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1209/12 oraz z 13 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 277/12). Innymi słowy organ nie może ustalać opłaty podwyższonej w sytuacji, gdy przyczyna braku odpowiedniego pozwolenia na korzystanie ze środowiska leży wyłącznie po stronie samego organu właściwego do wydawania tego rodzaju decyzji (bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania, decyzja odmawiająca wydania pozwolenia na kolejny okres została uchylona). Przyjmuje się natomiast, że miarkowanie kary nie powinno mieć miejsca wówczas, gdy dany podmiot zaniedbał obowiązki, które nałożył na niego ustawodawca (por. wyrok WSA w Łodzi z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 212/18).

4. W świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego administracyjną karą pieniężną jest „stosowany przez umocowany do tego w ustawie organ administracji publicznej środek prawny polegający na obciążeniu podmiotu administrowanego dolegliwością finansową w związku z naruszeniem nakazu, zakazu lub obowiązku o charakterze administracyjnym. Kary pieniężne wymierzone są *ex post* jako konsekwencja zachowania uznanego za delikt administracyjny. [...] kary pieniężne różnią się od instytucji odszkodowania, albowiem decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej oraz wysokość kary nie zależą od wystąpienia szkody ani wysokości tej szkody” (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15). „Ustanowienie przez ustawodawcę tych kar, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie efektywnego wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych przez ich adresatów. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzenia jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu wynikające bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli tzw. obiektywna bezprawność. Karom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, a także restytucyjny, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami” (wyrok TK z 21 października 2015 r.,

sygn. akt P 32/12). Do tak rozumianych administracyjnych kar pieniężnych Trybunał zaliczył w cytowanym wyroku z 20 czerwca 2017 r. m.in. opłaty podwyższone.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kar administracyjnych nie ma w pełni jednolitego charakteru. I tak odnotować można judykaty, w których opowiedziano się za koniecznością powiązania nakładania tych kar z winą sprawcy (przez umożliwienie wykazania, że naruszenie jest następstwem okoliczności, za które dany podmiot nie ponosi odpowiedzialności), jak również za wprowadzeniem przez ustawodawcę mechanizmów pozwalających na indywidualizację wymiaru kary. Taki kierunek przyjęto w m.in. w wyrokach TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09 i 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15. Drugie stanowisko obecne w orzecznictwie Trybunału akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej. Wysokość sankcji pozostaje niezależna od zawinienia oraz od indywidualnych okoliczności sprawy, wymiaru szkody itp. (por. np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; z 24 stycznia 2006, sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07; 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10 i 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Zgodnie z tym poglądem, ustawodawca jest uprawniony do wprowadzenia mechanizmu nakładania administracyjnych kar pieniężnych według sztywno określonych stawek. W rezultacie organ orzekający tę karę nie może ustalać (miarkować) jej wysokości wedle własnego uznania, stosownie do oceny społecznej szkodliwości naruszenia, wymiaru szkody bądź też cech osobistych sprawcy naruszenia.

W ocenie Sejmu należy się opowiedzieć za drugim z prezentowanych stanowisk, które przyznaje ustawodawcy uprawnienie do wprowadzenia kar pieniężnych o sztywnej wysokości. Pogląd ten znalazł zresztą autorytatywny wyraz w wydanym w pełnym składzie wyroku z 21 października 2015 r., od którego – co należy podkreślić – sąd konstytucyjny dotychczas nie odstąpił. Powyższy model odpowiada koncepcji sankcji administracyjnej przyjmowanej w doktrynie prawa administracyjnego, w której do cech tego rodzaju odpowiedzialności zalicza się jej obiektywny charakter (oderwanie od winy), jak również określenie sztywnego

wymiaru kar, bez możliwości miarkowania (por. np. L. Klat-Wiertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. red. M. Stahl, R. Lewicka, Warszawa 2011, s. 70-71 – „kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy prawa określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, najczęściej tzw. stawek sztywnych”). Za nadaniem opłacie dodatkowej powyższego charakteru przemawia jednocześnie wartość konstytucyjna podlegająca w tym przypadku ochronie, jaką jest środowisko naturalne. Ponownie wskazać należy, że ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych obowiązków organów władz publicznych (por. art. 5 Konstytucji), ponadto powyższa wartość konstytucyjna pozostaje w bezpośrednim związku z ochroną zdrowia i życia ludzi.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, elementem warunkującym wprowadzenie przez ustawodawcę kar pieniężnych jest m.in. ich zgodność z zasadą proporcjonalności. Z zasady proporcjonalności wynika nakaz zachowania odpowiedniej relacji pomiędzy naruszonym dobrem a reakcją w postaci kary (zakaz nadmiernej represyjności – por. wyrok TK z sygn. akt P 27/11; 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15). Wnioskodawca nie przedstawił dostatecznych dowodów, aby wprowadzona w art. 293 ust. 1-2 ustawy opłata dodatkowa miała charakter nieproporcjonalny w powyższym rozumieniu. Tym samym w ocenie Sejmu domniemanie konstytucyjności art. 293 ust. 1-2 ustawy nie zostało obalone. Zatem również w płaszczyźnie materialnoprawnej zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na uwzględnienie.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński