

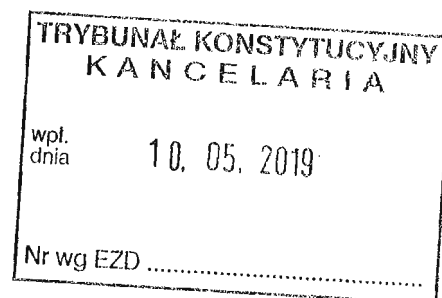


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 10 maja 2019 r.

PK VIII TK 87.2018

K 13/18



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miejskiej w Łomży o stwierdzenie, że „przepis art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) w zakresie, w jakim opłata podwyższona przewidziana w tym przepisie, tj. przewidująca bezwzględny obowiązek jej nałożenia w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów podmiot korzystający ze środowiska w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu, jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów w sztywno określonej wysokości, tj. 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania odpadów, bez względu na inne okoliczności dotyczące tego zachowania, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Łomży, dalej: Rada Miejska lub Wnioskodawca, zakwestionowała konstytucyjność przepisu art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (aktualny adres publikacyjny: Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska) w zakresie, w jakim *opłata podwyższona przewidziana w tym przepisie, tj. przewidująca*

bezwzględny obowiązek jej nałożenia w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (na – przyp. własny) podmiot korzystający ze środowiska w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu (petitum wniosku).

W uzasadnieniu wniosku Rada Miejska podniosła m.in., że przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska *reguluje w sztywno określonej wysokości opłatę podwyższoną nieuwzględniającą żadnych okoliczności dotyczących uszczerbku w środowisku. Przepis ten nie spełnia tym samym zasady proporcjonalności wyrządzonej szkody w środowisku do wymierzonej opłaty podwyższonej (kary)* [uzasadnienie wniosku, str. 3].

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie zawiera jakichkolwiek kryteriów merytorycznych weryfikacji nakładanej opłaty, nie uwzględnia żadnych okoliczności dotyczących uszczerbku w środowisku. Zastosowana w nim konstrukcja prawna sprowadza się więc do automatycznego naliczenia *opłaty podwyższonej*.

W ocenie Wnioskodawcy, problemy konstytucyjne pojawiające się na tle kwestionowanego przepisu dotyczą 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. (...) 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 (uzasadnienie wniosku, str. 5).

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, Rada Miejska wskazała m.in., iż decyzją Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 3 czerwca 2014 r., zmienioną następnie decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku z dnia 27 czerwca 2017 r., Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży wymierzono opłatę z tytułu magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów, stanowiącą różnicę między opłatą należną a opłatą wynikającą z wykazu w II półroczu 2012 r. w kwocie 1.243.627 zł. Na kwotę tę składała się opłata za składowanie w kwocie 346 552 zł i opłata podwyższona w kwocie 897 075 zł. Marszałek Województwa Podlaskiego decyzją z dnia 21 marca 2016 r. wymierzył ponadto Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży opłatę podwyższoną z tytułu magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów, stanowiącą różnicę między opłatą należną a 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.

Wnioskodawca stwierdził, że *nie zgadza się z powyższymi decyzjami 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 Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim opłata podwyższona naliczana jest w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności* (uzasadnienie wniosku, str. 6).

W Jego ocenie, wysokość opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, określona sztywno, nie pozwala uwzględniać *ani ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy, ani stopnia uszczerbku w przyrodzie – środowisku (...), a zapłata*

kilkuset tysięcy a nawet milionów złotych opłaty podwyższonej może doprowadzić sprawcę do ruiny finansowej i zaprzestania działalności. Tak stosowana (...) opłata nie spełnia zasady proporcjonalności, która jest celem ochrony środowiska i tym samym jest niezgodna z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 86 Konstytucji (tamże).

Wnioskodawca podkreślił, że wysokość opłat podwyższonych w opisanych we wniosku sprawach, w łącznej wysokości 7.396.716 zł, ma charakter represyjny. Jego zdaniem, świadczyć to ma o nadmiernej surowości tychże opłat, nieuzasadnionej celem, któremu mają one służyć. Charakter represyjny przedmiotowej opłaty nie może zaś dominować nad jej właściwym celem, prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym.

W uzasadnieniu wniosku wskazano ponadto, że w toczących się postępowaniach administracyjnych, w których doszło do wymierzenia opisanych podwyższonych opłat, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy próbowało udowodnić, że *środowisko w tym konkretnym przypadku nie ucierpiało* (uzasadnienie wniosku, str. 6). Zgłaszane wnioski dowodowe nie zostały jednak uwzględnione.

Według Rady Miejskiej, *takie stosowanie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, przez organy administracyjne wydające decyzje, nie odpowiada celowi wynikającemu z ustawy* (uzasadnienie wniosku, str. 7). Podstawową kwestią powinna być bowiem ocena, czy w konkretnym przypadku doszło do uszczerbku w środowisku naturalnym. Sama opłata podwyższona, jak i jej wysokość powinny być adekwatne do szkody wyrządzonej w środowisku i powinny chronić środowisko. W tym kontekście Wnioskodawca zwrócił uwagę, iż w opisanych we wniosku przypadkach nałożenia opłat podwyższonych na podstawie art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie doszło do wyrządzenia szkody środowisku naturalnemu.

Wnioskodawca powołał się ponadto na wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *art. 88 ust. 1 pkt 2*

i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) przez to, te przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rady Miejskiej, podobna sytuacja występuje w niniejszej sprawie.

Podsumowując argumentację przytoczoną we wniosku, Rada Miejska stwierdziła, iż, w jej ocenie, zaskarżona regulacja narusza art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przesłanki stosowania opłat podwyższonych oraz ich wysokość powinny być bowiem *ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). 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 (...). (...). Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o zastosowaniu opłaty podwyższonej oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku, a jednostka naruszająca środowisko naturalne powinna ponosić odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji RP). Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania opłat podwyższonych, możliwość miarkowania ich wysokości, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. (...). Administracyjne opłaty podwyższone stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być*

oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (uzasadnienie wniosku, str. 7, 8).

W *petitum* wniosku jako wzorce kontroli zostały wskazane przepisy art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 2 Konstytucji stanowi, iż *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Wzorzec ten daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji. Zawarta w tym przepisie klauzula demokratycznego państwa prawnego ma charakter *wielopiętrowy*. Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Z uzasadnienia wniosku wynika, że, w odniesieniu do art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca formułuje zarzut naruszenia przez kontrolowaną regulację wynikającej z tegoż wzorca kontroli zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań prawodawczych do zakładanego celu tejże regulacji. Innymi słowy – zarzut nadmiernej represyjności ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Zarzut naruszenia tej zasady polega na wykazaniu nierzetelnego intensywnego działania ustawodawcy naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa. W szczególności za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji

administracyjnej, gdy stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 4 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75).

Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż *[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*.

Przepis ten zatem statuuje prawo podmiotowe jednostki do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony tych praw od strony podmiotowej. Nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zapewnić im ochronę. Na treść chronionego tym przepisem prawa własności składa się szereg uprawnień, w tym wolność nabywania mienia, jego zachowania, dysponowania nim, korzystania z niego oraz pobierania pożytków. Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji wprowadza zatem gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od stanowienia regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub je ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105; 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU z 2016 r.,

seria A, poz. 51; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, [w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Przepis ten określa przesłanki ograniczenia prawa własności. Nie odnosi się do innych praw majątkowych. Fakt ten należy interpretować nie jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplanie prawa własności w porównaniu do innych praw majątkowych, lecz jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraża w sposób jednoznaczny i wyraźny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Nie wskazuje przy tym wartości i dóbr, których ochrona przemawiać może za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określa za to przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności o charakterze formalnym (dopuszczalność ograniczenia jedynie w drodze ustawy), jak i materialnym (zakaz naruszenia istoty prawa własności), które stanowią kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Zakazane w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej naruszenie istoty prawa własności występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej, lub w ogóle uniemożliwiają korzystanie z tego prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31; 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77; 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 81; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2).

Zgodnie z art. 86 Konstytucji, *[k]ażdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.*

Cytowany przepis ustanawia obowiązek powszechny, polegający na dbałości o stan środowiska, odpowiedzialność każdego za spowodowanie przez siebie jego pogorszenia oraz przewiduje określenie zasad tej odpowiedzialności w ustawie.

W treści obowiązku dbałości o stan środowiska z art. 86 Konstytucji (a także konstytucyjnego i ustawowego pojęcia *ochrony środowiska*) wyróżnia się na ogół dwa jego aspekty: negatywny – zakaz czynienia szkód w środowisku (np. zanieczyszczania wody, powietrza, ziemi) i aspekt pozytywny – nakaz przeciwstawiania się czynieniu szkód w środowisku. Jeden i drugi imperatyw ma aspekt etyczny i prawny.

Podmiotem obowiązku z art. 86 ustawy zasadniczej jest *każdy*, zatem obowiązek dbałości o stan środowiska ma charakter powszechny. Adresowany jest on do osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych – bez względu na ich charakter, jak i na to, czy i jaki rodzaj działalności wykonują. Obowiązek ochrony środowiska dotyczy także wszystkich organów państwa. Termin *każdy* obejmuje w pierwszej kolejności osoby fizyczne korzystające ze środowiska w celach innych niż gospodarcze. W terminologii ustawy są to wszyscy ci, którzy korzystają powszechnie ze środowiska z mocy ustawy. To powszechne korzystanie obejmuje korzystanie ze środowiska bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz sportu (art. 4 ust. 1 Prawa ochrony środowiska). Jednak korzystanie ze środowiska może mieć charakter wykraczający poza ramy korzystania powszechnego i z tego powodu może być w drodze ustawy obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia właściwego organu ochrony środowiska, który określi w szczególności zakres i warunki tego korzystania (art. 4 ust. 2 Prawa ochrony środowiska). Do tej kategorii adresatów obowiązku

określonego w art. 86 Konstytucji zalicza się podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w tym osoby prawne.

Przepis art. 86 Konstytucji w sposób wyraźny ustanawia zasadę odpowiedzialności każdego za pogorszenie środowiska. Poza odniesieniem tej odpowiedzialności do podmiotu, który spowodował pogorszenie stanu środowiska, ustawa zasadnicza nie określa jednak zasad owej odpowiedzialności, odsyłając w tym zakresie do ustawy.

Biorąc pod uwagę ogólność formuły konstytucyjnej i znaczenie społeczne środowiska, przyjąć jednak można, że Konstytucja dopuszcza szeroki zakres tej odpowiedzialności. Opiera ją na reżimie obiektywnym, tj. samym fakcie spowodowania pogorszenia środowiska (z wyjątkiem odpowiedzialności karnej opartej na zasadzie winy) oraz należytej restrykcyjności wysokości odszkodowania. Ustrojodawca, w zdaniu drugim art. 86 ustawy zasadniczej, w zakresie określenia zasad odpowiedzialności za pogorszenie środowiska – jak już zaznaczono – odsyła do ustawy. W tym zakresie Konstytucja nie może być stosowana bezpośrednio (*vide* – K. Działocha, A. Łukaszczyk, komentarz do art. 86, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Warszawa 2016 r., str. 1005 i powołana tam literatura).

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości w postaci bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób; zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można, w pierwszej kolejności, stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub

prawa człowieka i obywatela (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Ze sformułowanej w tym przepisie zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (reguła niezbędności); 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (reguła przydatności); 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*).

Przesłanka niezbędności stawia przed ustawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Niezbędność rozstrzyga zatem o tym, że ochrony bezpieczeństwa lub porządku prawnego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób nie da się w konkretnym przypadku osiągnąć bez wprowadzenia określonych ograniczeń praw i wolności. Kryterium niezbędności zastosowania ograniczenia oznacza też, że ustawodawca obowiązany jest do wyboru najmniej uciążliwego środka. Innymi słowy, jeżeli ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest niezbędne.

Zgodnie z regułą przydatności, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia wolności i praw, które są uzasadnione racjonalną potrzebą w danym stanie faktycznym i prawnym i które służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Prowadzi to do konieczności ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do

zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunku tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami.

Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy pozytywnym efektem, jaki niesie ze sobą dana regulacja prawna, a ciężarami nakładanymi na jednostkę. Wymóg proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu zakłada więc konieczność ważenia dwóch wartości, których nie można zrealizować jednocześnie w pełnym zakresie, i nakazuje zachowanie odpowiedniej relacji pomiędzy ograniczeniem danej wolności lub prawa konstytucyjnego a zamierzonym celem regulacji prawnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, *op. cit.*; 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, *op. cit.*).

Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (*Zasady ogólne*), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności, zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji, nie zawiera przy tym w swojej treści – co należy ponownie podkreślić – wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji. Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie

jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję.

Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest więc przepisem szczególnym w stosunku do jej art. 31 ust. 3 i przy badaniu dopuszczalności ograniczeń prawa własności normy wyrażone w tych dwóch przepisach stosuje się kumulatywnie.

Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje przy tym, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.

Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ograniczenia prawa własności musi tym samym opierać się zarówno na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3, jak i uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, *op. cit.*; 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71; 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie, przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów dotyczących niekonstytucyjności zaskarżonego unormowania, konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku Rady Miejskiej przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz.12; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 4 października 2017 r., sygn. P 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 61).

Zauważyć należy, że wniosek o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności określonej regulacji musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniosek złożony przez podmiot określony w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji powinien zawierać uzasadnienie.

W myśl zaś art. 47 ust. 2 powołanej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w uzasadnieniu konieczne jest: precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią (pkt 1), wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią (pkt 2), określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności (pkt 3), a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów (pkt 4).

Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też

takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*).

Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli.

W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji lub innego wzorca kontroli. Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Dopóki

wnioskodawca (skarżący, sąd zadający pytanie prawne) nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz tezy o niekonstytucyjności, dopóty Trybunał Konstytucyjny – kierując się domniemaniem konstytucyjności – uznawać będzie badane przepisy za konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny nie może zastąpić podmiotu występującego z wnioskiem (pytaniem prawnym, skargą konstytucyjną) w wypełnieniu ustawowego obowiązku należytego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych i powołaniu argumentacji pozwalającej na obalenie domniemania ich konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego taka praktyka *poprawiania* wniosków (pytań prawnych, skarg konstytucyjnych) mogłaby *de facto* prowadzić. Sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie nie może też służyć zasada *falsa demonstratio non nocet*. Powołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz błędnie (nietrafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130; 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2; 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*; 12 grudnia 2017 r., sygn. P 13/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 84).

W myśl art. 69 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (ust. 1) oraz nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników

postępowania. Ta reguła postępowania ma jednak zastosowanie dopiero wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał się należyłą starannością, spełniając wszystkie wymagania konstytucyjne i ustawowe wynikające m.in. z art. 47 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

We wniosku Rady Miejskiej nie został dostatecznie uzasadniony zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady adekwatności (proporcjonalności) ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zarzut taki jest dopuszczalny w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym. Oznacza to jednak konieczność przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów. Ponadto należy wykazać drastyczne naruszenie tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowanie rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, *op. cit.*).

W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia wzorca z art. 2 Konstytucji wniosek nie zawiera szczegółowej i precyzyjnej argumentacji, która przemawiałaby za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W szczególności, w odniesieniu do tego zarzutu nie można uznać za wystarczające w tym zakresie stwierdzenia, że *[p]roblem konstytucyjny, jaki pojawia się na tle tego przepisu dotyczy więc tego czy przy ustalaniu przedmiotowej opłaty organy państwa powinny stosować przepisy Konstytucji RP będące (przyp. własny) najwyższej rangi przepisami w systemie źródeł prawa (art. 2 Konstytucji RP) [uzasadnienie wniosku, str. 5].; [p]rzestanki 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) [uzasadnienie wniosku, str. 7].

W uzasadnieniu wniosku wskazano co prawda, iż, na skutek sztywnego określenia w zaskarżonym przepisie wysokości opłaty podwyższonej, przy jej nakładaniu nie są uwzględniane okoliczności dotyczące m.in. sytuacji majątkowej sprawcy, a także stopnia uszczerbku w środowisku spowodowanego jego zachowaniem, co prowadzić ma do naruszenia zasady proporcjonalności. Argumentacja ta została jednak odniesiona zbiorczo do wszystkich wzorców kontroli wskazanych w *petitum* wniosku, tj. art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – cytowany wcześniej fragment uzasadnienia ze str. 6 wniosku). Jak zaś wcześniej wskazano, określony w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym formalny wymóg uzasadnienia przedstawionych we wniosku zarzutów należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego ich udowodnienia w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli.

Podnieść przy tym trzeba, że z uzasadnienia wniosku wynika, iż naruszenia zasady proporcjonalności na skutek nadmiernie rygorystycznej opłaty podwyższonej Wnioskodawca upatruje przede wszystkim w kontekście niezgodności z wzorcem z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – cytowane wcześniej fragmenty ze str. 8 uzasadnienia wniosku).

Zauważyć ponadto należy, że przytoczona na str. 6 i 7 uzasadnienia wniosku argumentacja dotyczy w istocie zarzutów odnoszących się do prawidłowości prowadzenia (w sprawach opisanych przez Wnioskodawcę) postępowań administracyjnych oraz wydanych w nich decyzji o nałożeniu na Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży podwyższonych opłat z tytułu magazynowania odpadów

o kodzie 190503 bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów.

W związku z tym przypomnieć trzeba, że w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się kontrola prawidłowości rozstrzygnięć czy też sposobu prowadzenia postępowania organów administracji publicznej w konkretnych sprawach.

W świetle powyższego zasadne jest przyjęcie, iż wniosek Rady Miejskiej, w części dotyczącej zarzutu niezgodności przepisu art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, z wzorcem z art. 2 Konstytucji, nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Postępowanie w niniejszej sprawie we wskazanej części podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie odnieść należy się także do przedmiotu kontroli. Zauważyć trzeba, że Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał, zarówno w *petitum*, jak i uzasadnieniu wniosku, przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

W uzasadnieniu wniosku opisano wprowadzenie sprawy, w których podwyższone opłaty zostały nałożone na podstawie art. 293 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, jednak przepisu tego Rada Miejska nie wskazała jako przedmiotu kontroli, jak również nie powiązała go z przepisem art. 293 ust. 1 tej ustawy. We wniosku przytoczono przy tym argumentację dotyczącą zarzutu niezgodności z ustawą zasadniczą przepisu art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Brak jest zaś uzasadnienia zarzutu naruszenia przepisu art. 293 ust. 2 przedmiotowej ustawy.

Zauważyć ponadto należy, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 grudnia 2018 r., w którym rozstrzygnął o nadaniu wnioskowi Rady Miejskiej dalszego biegu, stwierdził m.in., iż *wnioskodawca wykazał, że art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska dotyczy spraw objętych zakresem działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji), na co wskazuje art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.)*.

Przepisy art. 293 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska stanowią:

Art. 293. 1. 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.

2. 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.

Zgodnie zaś z art. 293 ust. 3 tej ustawy, [z]a składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,7 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania.

Podnieść trzeba, że wniosek, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, jest środkiem prawnym uruchamiającym kontrolę abstrakcyjną.

Okoliczność, iż w uzasadnieniu wniosku powołano się na rozstrzygnięcia dotyczące nałożenia opłat podwyższonych za magazynowanie odpadów bez

wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania, do których odnosi się regulacja z art. 293 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, nie stanowi więc przeszkody do dokonania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności przepisu art. 293 ust. 1 tej ustawy.

W niniejszej sprawie rozważyć należy także kwestię dopuszczalności przepisu art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji jako wzorca kontroli.

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, iż przepis art. 64 Konstytucji nie stanowi właściwego wzorca dla oceny ustawodawczej ingerencji we własność jednostek samorządu terytorialnego. Własność jednostek samorządu terytorialnego pozostaje poza zakresem podmiotowym tego przepisu ustawy zasadniczej. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być podmiotem praw i wolności *człowieka i obywatela*, a tym samym nie mają do nich zastosowania prawa i gwarancje zawarte w rozdziale II Konstytucji. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają natomiast z wyrażonej w art. 165 Konstytucji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych ujętej jako prawo podmiotowe (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 20 lutego 2002 r., sygn. K. 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78 oraz S. Jarosz-Żukowska, *Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, C. Kosikowski (red), Warszawa 2005 r., str. 87 – 89; M. Zubik, *Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego*, *Państwo i Prawo* z 2014 r., z. 1, str. 12 – 17, L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, komentarz do art. 64, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2018 r., str. 605, 606). W piśmiennictwie prezentowane było także odmienne stanowisko, zgodnie z którym art. 64 Konstytucji chroni wszystkie postacie prawa własności, a więc

gwarantuje ochronę także jednostkom samorządu terytorialnego (*vide* – P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000 r., str. 87).

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji Radzie Miejskiej służy legitymacja czynna do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o kontrolę zaskarżonej regulacji, co wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu omawianego postanowienia z dnia 4 grudnia 2018 r.

Przepis art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji nie może być jednak odczytywany jako ograniczający kognicję Trybunału Konstytucyjnego do rozpatrywania kwestii zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu tylko w odniesieniu do wnioskodawcy. Wniosek pochodzący od uprawnionego podmiotu wszczyna bowiem kontrolę konstytucyjną o charakterze abstrakcyjnym i prowadzi do wydania orzeczenia, które skutkuje *erga omnes* – a zatem wobec wszystkich, nie tylko podmiotu (klasy podmiotów) będącego inicjatorem postępowania.

Istotę badania konstytucyjności stanowi ocena, czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli), zaś podstawową dyrektywą tej oceny jest zasada hierarchiczności źródeł prawa. Tak określone kryterium oceny zgodności z Konstytucją nie pozwala na to, by, analizując konkretną normę, uwzględniać relacje podmiotowe (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, *op. cit.*).

Przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska reguluje mechanizm ustalania opłat podwyższonych w oderwaniu od tego, kto jest podmiotem zobowiązanym do ich uiszczenia. Adresatem wyrażonej w tym przepisie normy jest bowiem każdy podmiot składujący odpady bez uzyskania stosownej decyzji administracyjnej. Kwestionowana regulacja może zatem stanowić ingerencję także w prawo własności podmiotów, którym przysługuje ochrona przewidziana

w art. 64 ustawy zasadniczej. Wydaje się zatem, że w niniejszej sprawie dopuszczalne jest powołanie jako wzorca kontroli art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, pomimo iż podmiotem inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest organ stanowiący gminy.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku w zakresie, w jakim podlega on rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, wynika, że Wnioskodawca zarzuca kwestionowanej regulacji niezgodność z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarzuty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji należy uznać za nieuzasadnione.

Przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska przewiduje obowiązek uiszczenia podwyższonej opłaty przez podmiot, który składa odpady bez uprzedniego uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska tychże odpadów.

Jednoznaczne sformułowanie tego przepisu nie pozostawia żadnego wyboru dotyczącego sposobu rozstrzygnięcia sprawy w przypadku stwierdzenia zaistnienia zawartych w nim przesłanek. Sam fakt składowania odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów jest wystarczającą i konieczną przesłanką ustalenia podwyższonej opłaty. Ustalenie tej opłaty oderwane jest od przesłanki zawinionego działania skarżącego. Nie jest też uzależnione od wyrządzenia uszczerbku w środowisku (*vide* – wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., sygn. II OSK 704/08, LEX nr 547180 oraz wyroki WSA: w Łodzi - z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Łd 212/18, LEX nr 2552232; z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II SA/Łd 1019/18, LEX nr 2625823). Z treści art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że ustawodawca nie zezwala na stosowanie przez właściwy organ uznania administracyjnego (*vide* – wyrok NSA z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. II OSK 192/10, LEX nr 1071194).

Ustawodawca w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska przyjął mechanizm ustalania wysokości opłaty podwyższonej, zgodnie z którym stanowi ona iloczyn 0.05 jednostkowej opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku oraz liczby dób, przez które odpady są składowane bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję składowania odpadów.

Wysokość opłaty podwyższonej jest zatem uzależniona od czasu tego składowania oraz wysokości wskazanej jednostkowej opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku.

Wysokość opłat podwyższonych z art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska jest zatem sztywno określona w tym znaczeniu, iż w konkretnym przypadku stosuje się wskazany w tym przepisie mechanizm jej obliczania, bez uwzględnienia innych okoliczności związanych ze składowaniem odpadów bez uzyskania wymaganej przepisami prawa decyzji.

Przypadki, w których opłaty podwyższone nakładane są na podstawie art. 293 Prawa ochrony środowiska, dotyczą sytuacji, w której podmiot składa odpady w sposób niedozwolony przepisami prawa., tj. dochodzi do bezprawnego korzystania ze środowiska. Bezprawność ta ma przy tym charakter bezwzględny, tj. żaden organ administracji publicznej nie dysponuje kompetencją, aby wyłączyć ją indywidualnym aktem administracyjnym.

W świetle art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, jedyną przesłanką odpowiedzialności podmiotu korzystającego ze środowiska za opłaty podwyższone jest więc bezprawność postępowania polegającego na składowaniu odpadów bez decyzji, o której mowa w tym przepisie. Podmiot ten w pełnym zakresie ponosi ryzyko swojego bezprawnego zachowania, choćby przyczyny tego stanu rzeczy były od niego niezależne. To, że danemu podmiotowi nie można postawić subiektywnego zarzutu, nie powoduje, że dezaktualizują się negatywne konsekwencje normatywne związane z bezprawnym korzystaniem przez ten podmiot ze środowiska, tzn. obowiązek uiszczania opłat podwyższonych. W postępowaniu w sprawie wymierzenia opłat podwyższonych podmiot

korzystający ze środowiska nie może powołać się na okoliczność, że nie dysponuje wymaganą decyzją bez swojej winy (*vide* – T. Czech, *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2009 r., nr 6, str. 26).

Z punktu widzenia obowiązku ponoszenia opłat podwyższonych, o których mowa w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, liczą się więc obiektywne przesłanki, takie jak fakt wydania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz jej ostateczny charakter. Regułą jest bowiem, że decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji składowiska odpadów zostaje wydana w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a tym samym wywiera skutek prawny, gdy uzyska walor decyzji ostatecznej.

Zgodnie z art. 293 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, ustawodawca traktuje magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji, określającej sposób i miejsce magazynowania, jako składowanie odpadów bez wymaganej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska. W tych przypadkach, co do zasady, należy stosować regułę ustalania opłaty podwyższonej określonej w art. 293 ust. 1 tej ustawy.

Jednocześnie odwołanie się w treści art. 293 ust. 2 Prawa ochrony środowiska do regulacji zawartej w ust. 3 tegoż artykułu należy rozumieć w ten sposób, że magazynowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym będzie traktowane jako składowanie odpadów w takim miejscu, a nie jak składowanie owych odpadów w warunkach art. 293 ust. 1 wymienionej ustawy. Wówczas opłata podwyższona powinna być ponoszona w wysokości 0,7 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania (*vide* – E. K. Czech, komentarz do art. 293, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2013 r.).

Przepisy art. 293 ust. 3 – 5 Prawa ochrony środowiska przewidują wyższe stawki opłat podwyższonych za składowanie odpadów w miejscu na ten cel

nieprzeznaczonym lub za inne pozbycie się odpadów w sposób niedozwolony (ale określony w tych przepisach). Oznacza to, że w tych sytuacjach, w których wystąpi jednocześnie obowiązek ponoszenia np. opłat za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska oraz opłat podwyższonych za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, podmiot zobowiązany poniesie tylko jedną opłatę podwyższoną w stawkach określonych w art. 293 ust. 3-5 Prawa ochrony środowiska (*vide* – K. Gruszecki, komentarz do art. 293, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016 r.).

Oceniając konstytucyjność kwestionowanej regulacji, należy uwzględnić jej kontekst normatywny, przede wszystkim przepisy Prawa ochrony środowiska określające zasady nakładania opłat za korzystanie ze środowiska oraz przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r., poz. 992 ze zm.; dalej: ustawa o odpadach) w zakresie regulującym wymogi niezbędne do prowadzenia działalności w postaci składowania i magazynowania odpadów.

Opłaty za korzystanie ze środowiska zostały uregulowane w przepisach tytułu V Prawa ochrony środowiska *Środki finansowo-prawne*.

W świetle zawartych tam regulacji, należy rozróżnić dwie podstawowe kategorie opłat za korzystanie ze środowiska, tj. opłaty *zwykłe* oraz opłaty *podwyższone*. Opłaty należące do pierwszej z tych kategorii dotyczą korzystania ze środowiska na podstawie wymaganej prawem decyzji administracyjnej zgodnie z warunkami w niej określonymi oraz bez decyzji administracyjnej, gdy nie jest ona wymagana. Opłaty należące do drugiej z wymienionych kategorii, tj. opłaty podwyższone, odnoszą się do korzystania ze środowiska bez decyzji administracyjnej, pomimo że jest ona wymagana prawem.

Do opłat podwyższonych znajdują odpowiednie zastosowanie określone w Prawie ochrony środowiska ogólne reguły odnoszące się do opłat ponoszonych w podstawowej wysokości. Podmiot zobowiązany powinien m.in., zgodnie

z regułami określonymi w art. 286 tej ustawy, przedłożyć marszałkowi województwa wykaz informacji o sposobie i wielkości korzystania ze środowiska, a następnie wnieść opłatę (*vide* – K. Gruszecki, komentarz do art. 292, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, op. cit.*).

Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych są obowiązane podmioty korzystające ze środowiska (art. 275 Prawa ochrony środowiska).

Opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona m.in. za składowanie odpadów (art. 273 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 297 Prawa ochrony środowiska, *opłatę za składowanie odpadów ponosi się za umieszczenie odpadów na składowisku, z zastrzeżeniem art. 293 ust. 1 i 3-5.*

Zgodnie z art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, *[p]odmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska.*

Przepis ten wprowadza ogólną regułę, zgodnie z którą obowiązek ponoszenia podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia (innej decyzji) jest niezależny od tego, jakie były przyczyny nieposiadania takiego pozwolenia (innej decyzji). Nie uprawnia także organu właściwego i zobowiązanego do ustalania opłat podwyższonych do odstąpienia od ustalenia tych opłat ze względu na czynności i akty wydane przez inny organ (*vide* – wyroki: NSA – z dnia 17 marca 2006 r. II OSK 646/2005, LEX nr 198331 i 7 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 198/10, LEX nr 746865 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2009 r., sygn. II SA/Wr 210/09, LEX nr 1687028).

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, że decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, jak również decyzja określająca sposób i miejsce magazynowania odpadów (o których mowa

odpowiednio w art. 293 ust. 1 2 Prawa ochrony środowiska), jest to *inna decyzja* w rozumieniu cytowanego art. 276 ust. 1 tej ustawy.

Jeżeli podmiot uzyskał wymagane pozwolenie (decyzję), ale korzysta ze środowiska z przekroczeniem bądź innego rodzaju naruszeniem warunków określonych w tymże pozwoleniu, nie nalicza się opłat podwyższonych. W takim wypadku podmiot korzystający ze środowiska ponosi, oprócz opłaty *zwykłej*, administracyjną karę pieniężną (art. 276 ust. 2 Prawa ochrony środowiska).

W Prawie ochrony środowiska przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego (art. 284 ust. 1).

Zgodnie z art. 277 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, *[o]płaty za korzystanie ze środowiska podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska.*

Opłaty podwyższone (w tym określone w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska), podobnie jak opłaty *zwykłe* za korzystanie ze środowiska – podlegają więc zasadzie samorozliczenia.

Marszałek województwa wymierza zaś opłaty w drodze decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy zaistnieją przesłanki określone w art. 288 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej powstaje z mocy prawa. Decyzja o wymierzeniu opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska jest więc decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym (*vide* – wyroki NSA z dnia: 22 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 730/10, LEX nr 1152017 i 10 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 1607/11, LEX nr 1341545 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. II K SA/Łd 910/18, LEX nr 2608603).

Wpływy z tytułu opłat i kar pieniężnych stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy

ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i budżetów gmin (art. 277 ust. 4 Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 293 ust. 7 Prawa ochrony środowiska, opłatę podwyższoną ponosi się niezależnie od opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku, o której mowa w art. 297 tej ustawy.

Zgodnie z art. 281 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., dalej: O.p.) normują:

- 1) powstawanie zobowiązań podatkowych,
- 2) odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta,
- 3) zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych,
- 4) terminy płatności,
- 5) zaległości podatkowe,
- 6) odsetki za zwłokę i opłatę prolongacyjną,
- 7) wygaśnięcie zobowiązań podatkowych,
- 8) ulgi w spłacie zobowiązań,
- 9) przedawnienie,
- 10) nadpłatę,
- 11) podpisywanie deklaracji,
- 12) korektę deklaracji,
- 13) informacje podatkowe,
- 14) rachunki,
- 15) odpowiedzialność solidarną,

16) prawa i obowiązki następców prawnych oraz podmiotów przekształconych,

17) odpowiedzialność podatkową osób trzecich.

Zgodnie z art. 281 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, *[d]o ponoszenia opłat, o których mowa w art. 276 ust. 1, w części, w jakiej przewyższają one kwotę opłaty, jaką ponosiłby podmiot korzystający ze środowiska w przypadku, gdyby posiadał pozwolenie albo inną wymaganą decyzję, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa dotyczących odroczenia terminu płatności należności oraz umarzania zaległych zobowiązań i odsetek za zwłokę, chyba że przepisy działu IV stanowią inaczej.*

Wynika to z tego, że w dziale IV Prawa ochrony środowiska *Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych* zostały wprowadzone autonomiczne instrumenty prawne, takie jak np. odroczenie lub zmniejszenie opłat mogące znajdować zastosowanie w stosunku do tej części opłaty.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zakres przedmiotowy omawianego wyłączenia nie znajduje zastosowania do opłat za korzystanie ze środowiska w podstawowej wysokości i do tej części opłat podwyższonych znajdują zastosowanie przepisy zawarte w dziale III O.p. – gdyż w tym zakresie ich stosowanie nie zostało wyłączone w Prawie ochrony środowiska. Podnosi się przy tym, że w praktyce możliwy do wyobrażenia jest przypadek, w którym podmiot zobowiązany do ponoszenia opłat podwyższonych w pierwszej kolejności będzie korzystał ze środków prawnych wprowadzonych w dziale IV ustawy – Prawa ochrony środowiska, takich jak np. ich odroczenie lub zmniejszenie, a następnie, w stosunku do części opłat odpowiadającej ich podstawowej wysokości, będzie występował o zastosowanie do niego instrumentów prawnych wymienionych w dziale III O.p. (*vide* – K. Gruszecki, komentarz do art. 281, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, op. cit.*).

Przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska przewiduje obowiązek uiszczenia podwyższonych opłat w przypadku składowania (zaś w powiązaniu z art. 293 ust. 2 tej ustawy – także magazynowania) odpadów z naruszeniem przepisów ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 1 ustawy o odpadach, określa ona *środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania.*

Odpady to każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 pkt 6 ustawy o odpadach).

Gospodarka odpadami, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o odpadach, obejmuje:

- 1) wytwarzanie odpadów,
- 2) zbieranie odpadów,
- 3) transport odpadów,
- 4) przetwarzanie odpadów, tj. odzysk i unieszkodliwianie, w tym czynności poprzedzające te operacje,
- 5) nadzór nad tymi działaniami,
- 6) postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów,
- 7) działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o odpadach, odpady klasyfikuje się przez ich zaliczenie do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju odpadów, uwzględniając:

- źródło ich powstawania (pkt 1);
- właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia

2014 r. zastępującym załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy [Dz.U.UE.L. 2014.365.89] i w rozporządzeniu Rady (UE) z dnia 8 czerwca 2017 r. (UE) 2017/997, zmieniającym załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 "Ekotoksyczne" [Dz.U.UE.L. 2017.150.1] oraz przepisy wydane na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy o odpadach (pkt 2);

- składniki odpadów, dla których przekroczenie wartości granicznych stężeń substancji niebezpiecznych może powodować, że odpady są odpadami niebezpiecznymi (pkt 3)

Składowisko odpadów to obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 26 ustawy o odpadach).

Gospodarka odpadami powinna być prowadzona w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W szczególności gospodarka odpadami nie może:

- powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;
- wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym (art. 16 ustawy o odpadach).

W myśl art. 18 pkt 6 ustawy o odpadach, składowane powinny być wyłącznie te odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych.

Zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy o odpadach, *odpady składa się*:

1) *na składowisku odpadów;*

2) *w podziemnym składowisku odpadów, o którym mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze;*

3) w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, o którym mowa w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych.

Zgodnie z art. 103 ust. 2 ustawy o odpadach, [w]yróżnia się następujące typy składowisk odpadów:

- 1) składowisko odpadów niebezpiecznych;
- 2) składowisko odpadów obojętnych;
- 3) składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Odpady przeznaczone do składowania to odpady, które zostaną poddane unieszkodliwianiu poprzez składowanie.

W ustawie o odpadach przyjęto, iż do składowania na składowisku odpadów mogą być dopuszczone wyłącznie odpady:

1) w stosunku do których została sporządzona podstawowa charakterystyka odpadów, przeprowadzono testy zgodności, o ile są wymagane zgodnie z art. 113, i dokonano weryfikacji, o której mowa w art. 114 ust. 2 (polegającej na oględzinach przed i po rozładunku odpadów oraz sprawdzeniu zgodności przyjmowanych odpadów z informacjami zawartymi w podstawowej charakterystyce odpadów)

2) spełniając kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118 (w aktualnie obowiązującym stanie prawnym chodzi o przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach, Dz. U. z 2015 r., poz. 1277).

Zgodnie z art. 123 ust. 1 ustawy o odpadach, [o]kres przygotowania do budowy, budowy oraz prowadzenia składowiska odpadów obejmuje fazy:

1) przedeksploatacyjną – okres poprzedzający uzyskanie pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów;

2) *eksploatacyjną* – okres od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów;

3) *poeksploatacyjną* – okres 30 lat liczony od dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów.

Zarządzający składowiskiem odpadów musi posiadać tytuł prawny do całej nieruchomości, na której znajduje się składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska, w okresie obejmującym fazę eksploatacyjną i poeksploatacyjną (art. 124 ust. 1 ustawy o odpadach).

Lokalizacja, budowa oraz prowadzenie składowiska odpadów musi spełniać wymagania zapewniające bezpieczne dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska składowanie odpadów, w szczególności wymagania zapobiegające zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i podziemnych, gleby i ziemi oraz powietrza (art. 124 ust. 2 ustawy o odpadach).

Stosownie do art. 124 ust. 3 ustawy o odpadach, prowadzenie składowiska odpadów obejmuje wszystkie działania podejmowane w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej dotyczące funkcjonowania składowiska odpadów, w tym monitoring składowiska odpadów.

Podnieść trzeba, iż 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 (art. 128 ustawy o odpadach).

W świetle istniejących regulacji prawnych nie można więc, legalnie, rozpocząć działalności polegającej na składowaniu odpadów przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Decyzję tę wydaje, na wniosek zarządzającego składowiskiem, marszałek województwa, a w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych – regionalny dyrektor ochrony środowiska, właściwy dla miejsca lokalizacji składowiska odpadów (art. 129 ust. 1 ustawy o odpadach).

Wydanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowisk odpadów nie ma charakteru uznaniowego. Prawo ochrony środowiska precyzyjnie określa przesłanki, po spełnieniu których właściwy organ ma obowiązek wydania tejże decyzji. Określa również przesłanki odmowy jej wydania. W tym zakresie organ administracji nie ma zatem swoistego *luzu decyzyjnego*, typowego dla instytucji uznania administracyjnego.

Podkreślić trzeba, że, zgodnie z art. 135 ust. 1 ustawy o odpadach, *zarządzający składowiskiem odpadów ponosi odpowiedzialność za całokształt działalności składowiska odpadów i jest obowiązany do realizacji wszystkich obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów i decyzji, o których mowa w art. 128.*

Przepis art. 135 ust. 2 tej ustawy stanowi:

Art. 135. (...).

2. Zarządzający składowiskiem odpadów utrzymuje i prowadzi składowisko odpadów w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych stanowiących wyposażenie składowiska odpadów oraz zachowanie wymagań sanitarnych, bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowych, a także wymagań ochrony środowiska, zgodnie z instrukcją prowadzenia składowiska odpadów i decyzją zatwierdzającą tę instrukcję.

Jeśli chodzi o magazynowanie odpadów, rozumie się przez to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, c) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpadach).

W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o odpadach, magazynowanie odpadów powinno odbywać się zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan skupienia, oraz zagrożenia, które mogą powodować te odpady.

Magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny (art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach).

Odpady mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez 1 rok (art. 25 ust. 4 ustawy o odpadach).

Odpady przeznaczone zaś do składowania mogą być magazynowane wyłącznie w celu zebrania odpowiedniej ilości tych odpadów do transportu na składowisko odpadów, nie dłużej jednak niż przez rok (art. 25 ust. 5 ustawy o odpadach).

Zgodnie z art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach, [p]osiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów lub zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów.

Wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów prowadzi się przy użyciu urządzeń technicznych zapewniających przez całą dobę zapis obrazu i identyfikację osób przebywających w tym miejscu (art. 5 ust. 6d ustawy o odpadach).

Magazynowanie odpadów jest prowadzone wyłącznie w ramach wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 25 ust. 3 ustawy o odpadach).

Podnieść należy, że regulacje zawarte w ustawie o odpadach mają służyć ochronie środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, poprzez zastosowanie przewidzianych w tejże ustawie środków zapobiegających i zmniejszających negatywny wpływ wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczających ogólne skutki użytkowania zasobów odpadów i poprawiających efektywność takiego użytkowania [*vide* – K. Korpus, komentarz do art. 1, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, B. Rakoczy (red.), LexisNexis 2013 r., W. Radecki, komentarz do art. 1, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016 r.].

Obowiązek uiszczenia opłat podwyższonych na podstawie art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska aktualizuje się zaś w sytuacji, gdy dochodzi do naruszenia jednego z określonych w ustawie o odpadach wymogów dotyczących składowania (magazynowania) odpadów.

Przewidziany w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska mechanizm dotyczący opłat podwyższonych w pierwszej kolejności ma więc na celu ekonomiczne przymuszenie zarządzających składowiskami odpadów do wykonania obowiązku wynikającego z art. 128 pkt 3 ustawy o odpadach, tj. uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów przed rozpoczęciem składowania odpadów, zaś w odniesieniu do podmiotów magazynujących odpady – ekonomiczne przymuszenie do uzyskania decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów.

Kwestionowana regulacja pełni zatem przede wszystkim funkcję prewencyjną, zapobiegając bezprawiu, polegającemu na składowaniu odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska

tychże odpadów oraz magazynowaniu odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania.

Zaskarżona regulacja pełni także, pośrednio, funkcję restytucyjną (kompensacyjną). Jak wcześniej wskazano, środki finansowe uzyskane z tytułu podwyższonych opłat, o których mowa w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, przekazywana są m.in. na rzecz odpowiednich funduszy ochrony środowiska. Przychody te wykorzystuje się m.in. na kompensację uszczerbków w środowisku. Opłaty podwyższone służą zatem pośrednio naprawieniu powstałych szkód ekologicznych (*vide* – T. Czech, *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, *op. cit.*, str. 30).

Zauważyć też trzeba, że kwestionowana regulacja, zapewniając przestrzeganie obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej prowadzenie składowiska odpadów (zawierającej także rozstrzygnięcie dotyczące formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń przewidzianych w art. 125 ustawy o odpadach), gwarantuje tym samym zabezpieczenie przez podmiot składujący odpady środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów działań koniecznych w przypadku zagrożenia szkodą lub powstania szkody w środowisku w następstwie prowadzenia tej działalności (kwestia ta zostanie omówiona szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska).

Opłaty podwyższone z art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska wykazują również pewne cechy redystrybucyjne i podatkowe. Świadczyć o tym może m.in. mechanizm samoobliczania tychże opłat i stosowania do nich przepisów O.p. dotyczących zobowiązań podatkowych.

Kwestionowana regulacja pełni także funkcję represyjną. Określone w niej opłaty podwyższone stanowią bowiem niewątpliwie dolegliwość finansową dla zobowiązanych do ich uiszczenia podmiotów w związku z ich bezprawnym postępowaniem polegającym na składowaniu odpadów, pomimo nieuzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska tychże odpadów, oraz magazynowaniu odpadów bez decyzji określającej sposób

i miejsce magazynowania. W tym aspekcie opłata podwyższona za składowanie odpadów bez uzyskania wskazanej decyzji stanowi przejaw, oderwanej od winy, odpowiedzialności (sankcji) administracyjnej.

Uwzględniając wskazane wyżej cechy opłat podwyższonych określonych w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, zasadne wydaje się przyjęcie, iż mają one charakter dolegliwości finansowej będącej następstwem niewykonania obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego. Nie mają charakteru odpłaty za czyn niedozwolony. Pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną, następnie restytucyjną, zaś w ostatniej kolejności – funkcję represyjną.

Zauważyć należy, że w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym opłaty podwyższone, o których mowa m.in. w art. 293 Prawa ochrony środowiska, stanowią sankcję o charakterze administracyjnym.

Wskazuje się przy tym, że stanowisko takie potwierdza wykładnia systemowa, gdyż opłaty podwyższone uregulowano w tytule V Prawa ochrony środowiska *Środki finansowo-prawne*, a więc w ramach instrumentów o konotacji administracyjnoprawnej. Opłaty podwyższone są ściśle powiązane z administracyjną reglamentacją korzystania ze środowiska. Podlegają – charakterystycznej dla instrumentów finansowych (np. danin publicznych, podatków) – zasadzie samorozliczenia, a w razie uchybień wymierza się je w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto regulacja opłat podwyższonych w Prawie ochrony środowiska nie tworzy koherentnego, pełnego systemu na wzór Kodeksu karnego czy Kodeksu wykroczeń, z wyodrębnioną częścią ogólną (*vide* – M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008 r., str. 22 i nast.; T. Czech, *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, *op. cit.*, str. 31).

Przez pojęcie sankcji administracyjnej rozumie się nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa,

które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa. Sankcja administracyjna z reguły posiada pewne cechy odróżniające ją od sankcji karnej, a mianowicie: 1) jest stosowana w przypadku samego naruszenia obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) nie jest indywidualizowana, 3) można ją nałożyć nie tylko na osoby fizyczne, ale również jednostki organizacyjne, 4) jest wymierzana w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) jej sądowa kontrola jest sprawowana pod kątem legalności, przez sądy administracyjne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 77 i przytoczona tam literatura).

Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunków czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności).

Sankcje administracyjne są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Mogą one być stosowane niezależnie od przewidzianych w tych sytuacjach sankcji karnych. Sankcje administracyjne stosowane automatycznie, z mocy ustawy i z tytułu winy obiektywnej, mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Okoliczność, że dodatkowa opłata ma charakter dyscyplinująco-sankcyjny, nie oznacza, że stanowi karę w rozumieniu przepisów prawa karnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27 i 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2015 r., sygn. P 32/12 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148), *konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar*

finansowych za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej.

Kwestionowana regulacja stanowi niewątpliwie ingerencję w prawa majątkowe podmiotu składującego odpady.

Przewidziane w niej podwyższone opłaty uiszczane są bowiem, a w razie niezapłacenia – egzekwowane, z majątku tegoż podmiotu.

Przewidziana w art. 64 Konstytucji ochrona praw majątkowych, w tym prawa własności, nie oznacza jednak zupełnej niemożności ingerencji ustawodawcy w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności. Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet celową. Ochrona własności nie ma zatem charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest jej ograniczenie pod warunkiem zachowania ram konstytucyjnych, limitujących to ograniczenie. W przypadku prawa własności są one tworzone są przez przepisy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ocena regulacji ingerujących w prawo własności sprowadza się zatem do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich to podlegające ochronie konstytucyjne prawo może być ograniczane (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97; 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71; 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 13).

Wynikająca z kwestionowanej regulacji ingerencja w prawo własności mieści się w granicach dopuszczalności ograniczenia tegoż prawa, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony środowiska, tj. wartości konstytucyjnej wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyraźne wskazanie w tym przepisie ustawy zasadniczej ochrony środowiska akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na tę wartość (*vide* – L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, L. Garlicki (red.), M. Zubik (red), Warszawa 2016 r., str. 87).

Jak należy ponownie podkreślić, założeniem normatywnym ustawodawcy przy wprowadzeniu zaskarżonej regulacji było bowiem przede wszystkim zapewnienie przestrzegania, określonych w ustawie o odpadach, warunków dotyczących prowadzenia działalności w tak ważnej dla ochrony środowiska sferze, jaką jest składowanie i magazynowanie odpadów, a tym samym ochrona środowiska przed skutkami prowadzenia tego rodzaju działań z naruszeniem owych wymogów.

Z uwagi na to, że, co należy kolejny raz podkreślić, główną wartością konstytucyjną, dla której ustawodawca wprowadził w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska kwestionowane rozwiązanie, był wzgląd na ochronę środowiska, rozwiązanie to powinno być postrzegane w kategoriach instrumentu służącego realizacji tegoż konstytucyjnego obowiązku.

Podkreślić przy tym trzeba, że ochrona środowiska stanowi dobro umocowane w ustawie zasadniczej na kilku płaszczyznach.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*.

Przepis ten, zamieszczony w pierwszym rozdziale Konstytucji, zawierającym zasady i założenia uznane przez ustrojodawcę za szczególnie ważne dla bytu państwowego, określa podstawowe cele i zarazem zadania państwa. Wskazuje najdonioślejsze wartości, w których realizację winny się włączyć wszelkie organy władzy publicznej, wykorzystując swoje kompetencje.

Sformułowanie wymogu ochrony środowiska już w pierwszym rozdziale Konstytucji pozwala wnosić, że sprawy ochrony środowiska Rzeczpospolita Polska traktuje jako jedno z najważniejszych, na równi ze strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, wolnościami i prawami człowieka i obywatela, bezpieczeństwem obywateli i dziedzictwem narodowym.

Art. 5 Konstytucji wśród głównych celów politycznych i społecznych państwa eksponuje konieczność ochrony środowiska poprzez zrównoważony rozwój. Zasada ta zobowiązuje państwo nie tylko do ochrony przyrody i kształtowania ładu przestrzennego, lecz także do należytej troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny z uwzględnieniem różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

Rozwinięcie ustrojowej zasady z art. 5 Konstytucji jest zawarte w jej art. 74, w myśl którego ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2), które mają prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1) oraz wspierać obywateli w ich działaniach na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4).

Bezpieczeństwo ekologiczne, które ma być zapewnione przez władze publiczne, to stan środowiska pozwalający na bezpieczne przebywanie w nim i korzystanie z niego. Instrumentem zapewnienia tego bezpieczeństwa jest ochrona środowiska. Z unormowań konstytucyjnych wynika, że w nakazie ochrony środowiska zawierają się wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń. Wskazać ponadto należy, że art. 68 ust. 4 Konstytucji ustrojodawca nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66 i przytoczona tam literatura; 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

Przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, urzeczywistnia też obowiązek wynikający z art. 86 Konstytucji.

Jak już wskazano, przepis ten kreuje dwa ciężące na każdym obowiązku, tj. dbałości o środowisko i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie oraz nakazuje określenie zasad tej odpowiedzialności w ustawie.

Z uwagi na brzmienie art. 86 Konstytucji, ustawodawca ma obowiązek określenia zasad ponoszenia odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska. Nie pozostaje to tylko w ramach jego swobodnego uznania.

W świetle art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86 Konstytucji, Państwo ma zatem konstytucyjny obowiązek stworzenia efektywnego systemu ochrony środowiska. Kwestionowana regulacja służy zaś realizacji tego obowiązku.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że powszechne obowiązki wyznaczone przez Konstytucję w zakresie ochrony środowiska nie ograniczają się do zakazywania czy nakazywania określonego zachowania, lecz sięgają znacznie dalej – umożliwiają bowiem ustawodawcy ograniczanie praw i wolności konstytucyjnych, gdy jest to konieczne dla wypełnienia obowiązku ochrony środowiska (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 123 i przytoczone tam literatura oraz wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Niezależnie od powyższego stwierdzić trzeba, że zaskarżone unormowanie zapobiega naruszeniu konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, wyrażonego w art. 83 Konstytucji.

Składowanie odpadów bez decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz magazynowanie odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania stanowi bowiem oczywiste oraz publiczne pogwałcenie obowiązku nałożonego ustawą, a tym samym naruszenie art. 83 i w konsekwencji art. 86 Konstytucji. Takiemu działaniu ustawodawca jest

zobowiązany przeciwdziałać, co uzasadnia wprowadzenie przez ustawodawcę kwestionowanej regulacji.

Podnieść w tym miejscu należy, że zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia norm prawnych regulujących powinności jednostek co do podejmowania określonych działań lub powstrzymywania się od nich. Normy te muszą gwarantować, że aktywność jednostek nie będzie powodowała zagrożeń lub naruszeń chronionych prawem dóbr oraz wartości, wobec czego mogą zawierać regulacje niekorzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, niemniej konieczne z punktu widzenia interesu publicznego, w tym także ochrony środowiska.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), *tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne.*

Jak wskazał zaś NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 kwietnia 2017 r., w sprawie o sygn. II OSK 2027/15 (LEX nr 2289752), uzasadniając stanowisko o braku podstaw do skierowania w tej sprawie pytania do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 86 Konstytucji, *ochrona środowiska należy do dóbr prawnych chronionych wprost przez Konstytucję RP (art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86).* Powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. K. 17/97, SK 52/04 i P 19/06, NSA stwierdził też, że *administracyjnoprawna odpowiedzialność podmiotu za naruszenie prawa ma za przesłankę samo naruszenie prawa, bez znaczenia dla niej jest wina sprawcy naruszenia. (...). Prawodawca ma znaczący zakres swobody w ustanawianiu takich przepisów oraz określaniu wysokości kar administracyjnych.*

Reasumując, przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, służy urzeczywistnieniu konstytucyjnych obowiązków określonych w przepisach art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1 i 2, art. 83 i art. 86 ustawy zasadniczej.

Istnieje więc funkcjonalny związek wynikającej z kwestionowanej regulacji ingerencji w prawo własności podmiotów składujących odpady bez uzyskania decyzji o zatwierdzeniu instrukcji prowadzenia składowiska odpadów oraz magazynujących odpady bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania, z realizacją wartości konstytucyjnych w postaci ochrony środowiska oraz obowiązku przestrzegania prawa.

Ingerencja ta jest konieczna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podkreślić należy, że ustanowione przez przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, ograniczenie prawa własności spełnia wymóg niezbędności dla ochrony środowiska naturalnego.

Nie można bowiem wskazać innego rozwiązania, które w praktyce mogłoby równie skutecznie zapobiegać składowaniu bądź magazynowaniu odpadów bez uzyskania stosownych decyzji, o których mowa w art. 293 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska.

W szczególności należy mieć na uwadze to, że wprowadzenie mechanizmu nakładania opłat podwyższonych – za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz ich magazynowanie bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania – przewidującego uzależnienie wysokości owych opłat od okoliczności związanych z tego rodzaju zachowaniem (zawinienie sprawcy, jego sytuacja materialna, powstanie uszczerbku w środowisku), a tym samym swoiste miarkowanie ich wysokości przez właściwe organy administracji publicznej, mogłoby okazać się nieskuteczne i doprowadzić w praktyce do nieprzestrzegania obowiązku ustawowego. Mogłoby bowiem sprawić, że podmioty składujące oraz magazynujące odpady, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie

materialnymi interesami, prowadziłyby tę działalność bez uzyskania decyzji, o której mowa, odpowiednio, w art. 293 ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska.

Kwestionowana regulacja ma na celu, co należy po raz kolejny podkreślić, zapewnienie przestrzegania obowiązku składowania odpadów po uzyskaniu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów przez wszystkie podmioty składujące odpady oraz magazynowania odpadów po uzyskaniu decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowanie przez wszystkie podmioty magazynujące odpady.

Osiągnięcie tego celu wymagało więc wprowadzenia w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska jednolitego mechanizmu określania wysokości opłat podwyższonych, w stosunku do wszystkich podmiotów składujących albo magazynujących odpady znajdujących się w takiej samej sytuacji (tj. działających bez uzyskania wskazanych decyzji), a tym samym uniemożliwienie w tym zakresie odmiennego, nierównego ich traktowania.

Należy także zwrócić uwagę, że rezygnacja przez ustawodawcę z przyjętego w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska mechanizmu ustalania opłat podwyższonych w sztywno określonej wysokości i uzależnienie jej od innych okoliczności związanych z naruszeniem prawa polegającym na składowaniu odpadów bez decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów bądź magazynowaniu odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania (tj. zawinienia podmiotu, jego sytuacji materialnej czy stopnia uszczerbku powstałego w środowisku) mogłoby prowadzić w konsekwencji do niepożądanego zwiększenia obszaru niepewności prawnej podmiotów składujących odpady oraz stwarzać ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organy administracji.

W praktyce mógłby bowiem pojawić się problem, w jaki sposób, a przede wszystkim – w jakim stopniu okoliczności te miałyby wpływać na redukcję wysokości poniesionych z tego tytułu opłat podwyższonych. W tym zakresie organy administracji mogłyby mieć w praktyce bardzo dużą swobodę.

Wskazać przy tym należy, że w modelu zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych na drodze sądowej, gdzie, zasadniczo, możliwe jest kwestionowanie legalności decyzji administracyjnej, przyznanie organowi prawa do miarkowania wysokości opłat podwyższonych z art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska istotnie mogłoby utrudniać obiektywną weryfikację ich wysokości w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Dodać należy, że w Prawie ochrony środowiska – jak wcześniej wskazano – wprowadzono zasadę samorozliczenia opłat za korzystanie ze środowiska.

Przyjęcie, odmiennego od obowiązującego, rozwiązania, w którym wysokość opłat podwyższonych uzależniona zostałaby np. od kwestii zawinienia podmiotu składującego lub magazynującego odpady bez stosownej decyzji, oznaczałoby konieczność rezygnacji z modelu uiszczania opłat opartego na zasadzie ich samorozliczenia przez zobowiązane podmioty. W przeciwnym razie podmiot korzystający ze środowiska musiałby samodzielnie oceniać problem swego zawinienia.

Reasumując, wprowadzenie w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska opłat podwyższonych w sztywno określonej wysokości za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia odpadów albo magazynowanie odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania, bez uwzględnienia innych okoliczności dotyczących tego zachowania, należy ocenić jako niezbędne dla zapewnienia przestrzegania obowiązku ustawowego wynikającego z ustawy o odpadach.

W tym zakresie, w sferze związanej ze składowaniem odpadów, nie da się bowiem ochronić środowiska w inny sposób, z pominięciem kwestionowanej ingerencji w konstytucyjne prawo własności.

Wynikające z art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska ograniczenie prawa własności spełnia także kryterium przydatności wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżona regulacja służy realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska, ma z nim bezpośredni związek i jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków.

W tym przedmiocie odpowiednie zastosowanie ma przytoczona wcześniej argumentacja dotycząca spełnienia przez przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym zakresie, przesłanki niezbędności z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Podnieść ponadto trzeba, że przyjęty w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska mechanizm ustalania opłat podwyższonych, właśnie ze względu na to, iż opiera się na zasadzie obiektywnej odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego do ich uiszczenia oraz przewiduje sztywne określenie ich wysokości, stanowi instrument skutecznego zapobiegania składowaniu odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska tychże odpadów oraz magazynowania odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania. Zniechęca podmioty składujące lub magazynujące odpady do potencjalnego rozważania, swoistej kalkulacji, czy składowanie lub magazynowanie odpadów bez wskazanych decyzji nie byłoby bardziej opłacalne.

Brak jest też podstaw do przejęcia, że zaskarżona regulacja ma skutek odwrotny od zamierzonego przez ustawodawcę, tj. zniechęca podmioty składujące lub magazynujące odpady do przestrzegania wymogów określonych w ustawie o odpadach, dotyczących obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów lub decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów.

Pogląd taki wydaje się być irracjonalny. Obowiązek uiszczenia opłat podwyższonych na podstawie art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska powstaje wszak dopiero w razie niezachowania wskazanych wymogów odpowiednio przy składowaniu i magazynowaniu odpadów.

Kwestionowana regulacja spełnia też wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

Przewidziany w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska mechanizm określający wysokość podwyższonych opłat niejako automatycznie i w sposób sztywny, bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności składowania odpadów bez decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz magazynowania odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania (w szczególności winy i sytuacji materialnej podmiotu zobowiązanego do uiszczenia owych opłat oraz stopnia uszczerbku w środowisku), nie stanowi nadmiernej, nieproporcjonalnej dolegliwości dla podmiotów składujących odpady.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, iż podwyższone opłaty, przewidziane w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, stanowią poważne obciążenie finansowe dla wymienionych podmiotów. Opłaty te sięgają bowiem wysokich kwot.

Wskazać jednak wypada, że składowanie (magazynowanie) odpadów jest reglamentowane przez ustawodawcę. Podmioty składujące (magazynujące) odpady muszą więc liczyć się z surowymi konsekwencjami naruszenia przepisów regulujących tę działalność.

Brak jest przy tym podstaw do uznania za uzasadniony poglądu o prymacie ochrony prawa własności nad wartościami konstytucyjnymi w postaci ochrony środowiska oraz obowiązkiem przestrzegania prawa, którym to celom służy zaskarżona regulacja.

Trudno równocześnie uznać obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów przez podmiot składujący odpady czy decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów przez podmiot je magazynujący za nadmierny wymóg, którego spełnienie przekracza możliwości tychże podmiotów, skoro jest to wymóg niezbędny do rozpoczęcia takiej działalności, znany z góry podmiotom zamierzającym taką działalność uruchomić.

Zauważyć ponadto trzeba, że sytuacja, w której podmiot prowadzący składowisko odpadów bądź magazynujący odpady nie ma świadomości, że konieczne jest spełnienie przesłanek w postaci uzyskania określonych decyzji administracyjnych wymaganych przepisami ustawy o odpadach, bądź nie jest w stanie tak zorganizować prowadzonej działalności, aby przesłanek tych przestrzegano, oznacza, że nie spełnia on minimalnych standardów wymaganych do składowania oraz magazynowania odpadów i nie powinien być w ogóle do niej dopuszczony.

W tym aspekcie trudno jest wskazać, po stronie zobowiązanych podmiotów, elementy o charakterze subiektywnym, które usprawiedliwiłyby rozpoczęcie składowania odpadów bez uprzedniego wypełnienia – określonego ustawą – wymogu uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Dotyczy to także podmiotów magazynujących odpady w odniesieniu do obowiązku posiadania decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania.

Jeśli chodzi o sytuację, w której niespełnienie obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (posiadania decyzji określającej sposób i miejsce składowania odpadów) byłoby efektem okoliczności niezależnych, w sensie obiektywnym, od podmiotu składującego (magazynującego) odpady, zauważyć w tym miejscu należy, że w orzecznictwie NSA wskazywano na możliwość uwolnienia się w takich przypadkach od odpowiedzialności z tytułu opłat podwyższonych.

W cytowanym już uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. II OSK 2027/15 NSA stwierdził mianowicie, że *minimalny standard w zakresie uwolnienia się spod odpowiedzialności wyznacza możliwość wykazania przez zobowiązanego, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada.)*.

Uwzględniając wskazaną wcześniej specyfikę działalności w zakresie składowania (magazynowania) odpadów i nałożone przez ustawodawcę wymogi dotyczące jej dopuszczalności, wydaje się, że w praktyce do rzadkości będą należały przypadki, w których nieuzyskanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (nieposiadanie decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów) byłoby następstwem stanu wyższej konieczności czy też działania siły wyższej, tj. okoliczności obiektywnie niezależnych od podmiotu składującego (magazynującego) odpady.

Podnieść ponadto należy, że w przypadku, gdy podmiot składował odpady bez uzyskania decyzji, o której mowa w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska bądź magazynował odpady bez decyzji, o której mowa w art. 293 ust. 2 tej ustawy, zaś decyzji nie uzyskał wskutek bezprawnego zachowania organu administracji publicznej, w szczególności z powodu przewlekłości postępowania administracyjnego, podmiot składujący lub magazynujący odpady może, na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r., 1025 ze zm., dalej: k.c.) dochodzić odszkodowania za wyrządzony mu uszczerbek majątkowy spowodowany koniecznością uiszczenia opłat podwyższonych.

Jednak ciężar udowodnienia winy organu administracji oraz adekwatnego zakresu jego odpowiedzialności powinien obciążać w tym przypadku poszkodowanego na zasadach ogólnych wynikających z art. 6 k.c., skoro generalnie działał on z naruszeniem określonych przepisów (korzystanie ze środowiska bez wymaganych decyzji) [*vide* – wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2005 r., sygn. IV SA/Wa 748/05, LEX nr 189843 oraz T. Czech, *op. cit.*, str. 38].

Na marginesie zauważyć również należy, że podmioty występujące o wydanie decyzji administracyjnych niezbędnych do składowania albo magazynowania odpadów mogą korzystać z instrumentów służących zwalczaniu przewlekłości postępowań administracyjnych.

Zgodnie z art. 37 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.), [s]tronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

- 1) *nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność);*
- 2) *postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).*

Stronie przysługuje także skarga do sądu administracyjnego na bezczynność w sprawie wydania decyzji administracyjnej (art. 3 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).

Należy także zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane było stanowisko, zgodnie z którym w sprawie o wymierzenie, na podstawie art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie. Dotyczyło to jednak sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska, bezpośrednio po wygaśnięciu dotychczasowego pozwolenia (decyzji), wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres. Wskazywano, że w takim przypadku konieczne jest uwzględnienie nie tylko tego, czy podmiot korzystający ze środowiska legitymuje się stosownym pozwoleniem (decyzją), lecz także m.in. tego, czy wystąpił on o wydanie pozwolenia (decyzji), czy wniosek ów był kompletny, kiedy został złożony oraz czy ewentualnie uzyskane pozwolenie (decyzja) jest nieostateczne, czy też ostateczne, lecz zaskarżone do sądu administracyjnego. W tym kontekście wskazywano, że właściwy organ administracji publicznej nie może ustalać opłaty podwyższonej w sytuacji, gdy przyczyna braku odpowiedniego pozwolenia (decyzji) na korzystanie ze środowiska leży wyłącznie po stronie samego organu (bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania, decyzja odmawiająca wydania pozwolenia na kolejny okres została uchylona) [vide – wyroki WSA:

w Poznaniu – z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1209/12 oraz z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 277/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; w Łodzi – z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Łd 212/18, LEX nr 2552232 i z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II SA/Łd 1019/18, LEX nr 2625823].

W odniesieniu do problematyki odpowiedzialności za opłaty podwyższone na skutek działania osób trzecich w piśmiennictwie wskazywano, że, w przypadku gdy na podmiocie korzystającym ze środowiska ciąży odpowiedzialność za opłaty podwyższone z art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska wskutek zachowania się zleceniobiorcy, któremu np. zlecił reprezentowanie w postępowaniu o uzyskanie wymaganej decyzji, podmiot ten może dochodzić odszkodowania za poniesione szkody na podstawie art. 471 k.c. (*vide* – T. Czech, *op. cit.*, str. 40).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że ustawodawca przyznał podmiotowi obciążonemu obowiązkiem uiszczenia opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, prawo ubiegania się o odroczenie i umorzenie tychże opłat.

W Prawie ochrony środowiska, w przepisach art. 316 – 321, wprowadzono bowiem regulacje umożliwiające odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska, w tym opłat przewidzianych w art. 293 ust. 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 317 ust. 1 prawa ochrony środowiska, *[t]ermin płatności opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnej kary pieniężnej odracza się na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązkanego do ich uiszczenia, jeżeli realizuje on terminowo przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia złożenia wniosku.*

Termin płatności może być odroczony wyłącznie na okres niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia (art. 317 ust. 4 Prawa ochrony środowiska).

Odroczenie może objąć opłatę najwyżej w części, w jakiej przewyższa ona kwotę opłaty, jaką ponosiłby podmiot korzystający ze środowiska w przypadku, gdyby posiadał pozwolenie albo inną wymaganą decyzję (art. 317 ust. 3 Prawa ochrony środowiska), czyli może dotyczyć tylko samego podwyższenia ponad opłatę zwykłą, co jest oczywiste.

Wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty albo kary powinien zostać złożony do właściwego organu przed upływem terminu, w którym powinny być one uiszczone (art. 318 ust. 1 Prawa ochrony środowiska).

W decyzji o odroczeniu terminu płatności opłat określa się:

- opłatę, której termin płatności został odroczony, oraz jej wysokość;
- realizowane przez wnioskodawcę przedsięwzięcie;
- harmonogram realizacji przedsięwzięcia;
- termin odroczenia opłaty albo kary (art. 318 ust. 5 Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 319 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, *[j]eżeli odroczeniu podlegały opłaty albo kary wymierzone w związku ze składowaniem lub magazynowaniem odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów lub bez decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów albo wymierzone za przekroczenie warunków określonych w decyzji, w razie terminowego zrealizowania przedsięwzięcia właściwy organ stwierdza, w drodze decyzji, umorzenie odroczonych opłat albo kar.*

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym odroczenie terminu płatności na podstawie art. 317 ust. 1 Prawa ochrony środowiska następuje w przypadku realizacji przedsięwzięcia, które ma usunąć przyczyny ponoszenia tej opłaty. Za przedsięwzięcie usuwające przyczynę ponoszenia opłaty podwyższonej nie można zaś uznać ubiegania się przez podmiot korzystający ze środowiska o decyzję, w związku z brakiem której musiał ponieść on opłatę podwyższoną. W sytuacji zatem, gdy przyczyną

poniesienia podwyższonych opłat było składowanie odpadów bez wymaganej przepisami prawa decyzji, a realizacja przedsięwzięć nie pozostawała w związku z przyczyną ponoszenia podwyższonej opłaty, jak również ich wykonanie nie zapewniało usunięcia tej przyczyny, to brak jest podstaw do odroczenia terminu płatności opłat, o których mowa w art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska (*vide* – wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 1713/12; LEX nr 1530637 oraz wyroki WSA: w Warszawie – z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Wa 1642/13, LEX nr 1710815 i w Opolu – z dnia 6 października 2016 r., sygn. II SA/Op 306/16, LEX nr 2158204).

Zauważyć jednak trzeba, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 listopada 2017 r., sygn. II SA/GI 377/17 (LEX nr 2407122), WSA w Gliwicach zaprezentował pogląd, zgodnie z którym *[w]ykładnia funkcjonalna (celowościowa) oraz systemowa wewnętrzna art. 317-319 POS (Prawa ochrony środowiska, przyp. własny) prowadzi do wniosku, że skoro wyłączną przyczyną płatności opłaty podwyższonej był brak decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, już funkcjonującego i niewymagającego podjęcia działań inwestycyjnych w celu poprawy stanu środowiska, a to w związku z uchybieniem terminu do złożenia wniosku o zatwierdzeniu nowej instrukcji, co skutkowało wygaśnięciem dotychczasowej decyzji w tym przedmiocie, czynności w postaci opracowania nowej instrukcji i złożenia wniosku o jej zatwierdzeniu, podpadają pod ustawowe przesłanki z art. 317 ust. 1 POŚ, obligujące organ do odroczenia terminu płatności opłaty podwyższonej. Sąd stwierdził, iż sama decyzja zatwierdzająca taką instrukcję, nie stanowi przedsięwzięcia. Nie chodzi jednak o samo uzyskanie takiej decyzji. Wymagane było bowiem opracowanie nowej instrukcji prowadzenia składowiska. Brak takiej decyzji stanowił potencjonalne zagrożenie dla środowiska, ale taki stan rzeczy ma miejsce w każdym przypadku, gdy ustawodawca przewidywał opłatę podwyższoną i karę administracyjną. (...). Podmiot, prowadzący składowisko odpadów bez zatwierdzenia instrukcji nie jest bezkarny (...), gdyż musi liczyć się ze skutkami*

nieuzyskania wymaganej decyzji (odmowy zatwierdzenia instrukcji). Wówczas nie dojdzie do usunięcia przyczyn, które rodziły obowiązek płatności opłat podwyższonych.

Podmiot ubiegający się o odroczenie terminu płatności opłaty za korzystanie ze środowiska powinien złożyć wniosek, o którym mowa w art. 317 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, wówczas, gdy opisane we wniosku przedsięwzięcie jest już w fazie realizacji, a nie planowania (*vide* – wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. IV SA/Wa 2395/17, LEX nr 2476099).

Podnieść trzeba, że *ratio legis* instytucji odroczenia i umorzenia płatności podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska, przewidzianej w art. 317 Prawa ochrony środowiska, jest motywowanie podmiotów, zobowiązanych do ponoszenia podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska, do podejmowania działań eliminujących przyczyny powstawania tych opłat. Przepis ten stanowi rodzaj premii dla podmiotów, które nakładem własnych sił i środków osiągnęły ten rezultat. Zamierzeniem ustawodawcy jest bowiem odstępianie od stosowania dolegliwych środków w postaci podwyższonej opłaty wobec tego podmiotu, który zrealizował inwestycję eliminującą zagrożenia dla środowiska. Z treści tegoż przepisu nie wynika, aby ustawodawca uzależnił to odstępianie od tego, czy przyczyna ponoszenia opłaty podwyższonej miała miejsce przed realizacją, czy też w trakcie realizacji danego przedsięwzięcia. Dla ustawodawcy znaczenie ma wyłącznie to, czy w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia doszło do usunięcia przyczyny ponoszenia podwyższonej opłaty, z punktu widzenia nadrzędnego celu, jakim jest niewątpliwie ochrona środowiska (*vide* – wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2017 r., sygn. IV SA/Wa 966/17, LEX nr 2397111).

Zauważyć ponadto należy, że, przy przyjętej w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska konstrukcji, wysokość opłaty podwyższonej podlega pewnemu stopniowaniu. Wysokość ta została określona – co należy ponownie

podkreślić – jako iloczyn określonego procentu wysokości jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku oraz liczby dób, w których składowano odpady bez uzyskania wymaganej decyzji.

W konkretnym przypadku faktyczna wysokość opłaty podwyższonej uzależniona jest więc od czasu składowania tychże odpadów.

W tym zakresie podmiot składujący odpady ma wpływ na wysokość opłaty podwyższonej, do uiszczenia której jest zobowiązany na podstawie art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Im krócej trwa okres składowania odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, tym niższa jest bowiem wysokość owej opłaty. W interesie podmiotu składującego jest więc jak najszybsze uzyskanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Uwagi te odnoszą się, odpowiednio, także do podwyższonych opłat za magazynowanie odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania.

Niezależnie od powyższego podkreślić trzeba znaczenie, jakie dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony środowiska ma przestrzeganie wymogów dotyczących obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów przy składowaniu odpadów oraz obowiązku posiadania decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów przy ich magazynowaniu.

Jeśli chodzi o magazynowanie odpadów, to, jak już wcześniej wskazano, zawsze prowadzone jest ono w ramach pierwotnego ich wytwarzania, zbierania lub przetwarzania. Nie jest ono autonomiczną formą gospodarowania odpadami i zawsze stanowi część większego procesu – wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów. Dopuszczalność magazynowania odpadów w danym miejscu powinna wynikać z posiadanego zezwolenia na wymienione uprzednio formy gospodarki odpadami, co wynika z art. 41 ustawy o odpadach (*vide* – wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2016 r., sygn. II SA/Kr 748/16, LEX nr 2151134).

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach, *prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia.*

Zgodnie zaś z art. 180a Prawa ochrony środowiska, *[p]ozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wymagane do wytwarzania odpadów:*

- 1) o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub*
- 2) o masie powyżej 5000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne.*

Podkreślić trzeba, iż wniosek o zezwolenie na zbieranie odpadów i o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz wniosek o pozwolenie na wytwarzanie odpadów powinien zawierać m.in. określenie miejsca i sposobu magazynowania tychże odpadów (art. 42 ust. 1 pkt 4 lit. a i art. 42 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o odpadach oraz art. 181 ust. 2b pkt 6 Prawa ochrony środowiska).

W myśl art. 41a ustawy o odpadach, zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska (ust. 1) oraz przez komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej (ust. 2).

Zgodnie z art. 43 ust. 7 ustawy o odpadach, *instalacje, obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów są projektowane, wykonywane, wyposażane,*

uruchamiane, użytkowane i zarządzane w sposób ograniczający możliwość powstania pożaru, a w razie jego wystąpienia zapewniający:

- 1) zachowanie nośności konstrukcji obiektów budowlanych przez określony czas;*
- 2) ograniczenie rozprzestrzeniania się ognia i dymu w ich obrębie;*
- 3) ograniczenie rozprzestrzeniania się pożaru na sąsiednie obiekty budowlane lub tereny przyległe;*
- 4) możliwość ewakuacji ludzi lub ich uratowania w inny sposób;*
- 5) uwzględnienie bezpieczeństwa ekip ratowniczych, a w szczególności zapewnienie warunków do podejmowania przez te ekipy działań gaśniczych.*

W zezwoleniu na zbieranie odpadów oraz w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów musi być określone miejsce i sposób magazynowania tychże odpadów (art. 43 ust. 1 pkt 4 lit. a i ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o odpadach).

Podobnie pozwolenie na wytwarzanie odpadów powinno zawierać wskazanie miejsca i sposobu magazynowania odpadów (art. 188 ust. 2b pkt 6 Prawa ochrony środowiska).

Wskazanie miejsca i sposobu magazynowania odpadów jest wymogiem bezwzględnie obowiązującym, bez którego wymienione zezwolenia nie powinny być wydane.

Organ administracji wydający zezwolenie jest więc zobligowany do określenia w treści tego aktu miejsca i sposobu magazynowania odpadów.

Podmiot magazynujący odpady obowiązany jest zaś do ich magazynowania w miejscu i w sposób wskazany w stosownym zezwoleniu.

Podnieść trzeba, że określenie sposobu i miejsca magazynowania odpadów służy zapewnieniu realizacji wymogów niezbędnych dla ochrony środowiska oraz zdrowia i życia ludzi przed negatywnymi skutkami oddziaływania magazynowanych odpadów.

Określenie sposobu i miejsca magazynowania powinno być dostosowane do kategorii magazynowanych odpadów i ich właściwości. Decyzja określająca

sposób magazynowania powinna wskazywać np.: czy odpady powinny być magazynowane w pomieszczeniu czy na placu; czy konieczne jest ich magazynowanie w zamkniętych pojemnikach; czy powinny być magazynowane w sposób selektywny, tj. oddzielnie rodzajami.

Miejsce magazynowania odpadów powinno m.in.: zapewniać odpowiednią pojemność miejsc magazynowania odpadów; stosowne wyposażenie techniczne przystosowane do właściwości fizycznych i chemicznych odpadów; zabezpieczenie przed dostępem osób nieupoważnionych; zabezpieczenie przed uwolnieniem się do gleby, wód powierzchniowych i podziemnych odcieków z miejsc magazynowania odpadów; zabezpieczenie przed wpływem czynników atmosferycznych.

Określenie w zezwoleniu miejsca i sposobu magazynowania odpadów ma na celu zapobiegnięcie negatywnemu oddziaływaniu tychże odpadów na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi.

Magazynowanie odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce składowania może prowadzić do zagrożenia stanu środowiska bądź wyrządzenia szkody w środowisku na skutek niezachowania, jak również stwarzać niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi na skutek niezachowania wymogów dotyczących magazynowania określonych rodzajów odpadów.

Jeśli chodzi o decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, to, zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy o odpadach, wniosek o jej wydanie powinien zawierać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres zamieszkania lub siedziby oraz adres składowiska odpadów;
- 2) informację o uzyskanym pozwoleniu na użytkowanie składowiska odpadów;
- 3) informację o proponowanej formie i wysokości zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 125 tej ustawy.

Do wniosku należy dołączyć, m.in., instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

W świetle regulacji ustawy o odpadach można zatem wskazać dwa główne elementy wniosku o wydanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów:

- 1) informację o proponowanej formie i wysokości zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 125 tej ustawy;
- 2) samą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Zgodnie z art. 129 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach, instrukcję prowadzenia składowiska odpadów sporządza zarządzający składowiskiem odpadów, który, oprócz elementów wskazanych w art. 129 ust. 4 tej ustawy, zobowiązany jest do uwzględnienia przy jej opracowywaniu także przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U., poz. 253), które określa szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji, budowy i prowadzenia składowisk odpadów, jakim odpowiadają poszczególne typy składowisk odpadów, oraz zakres, czas i częstotliwość oraz sposób i warunki prowadzenia monitoringu składowiska odpadów.

Zarządzający składowiskiem musi posiadać instrukcję przez obie fazy jego prowadzenia, tj. eksploatacyjną i poeksploatacyjną.

Podkreślić trzeba, że w instrukcji (a tym samym w decyzji zatwierdzającej tę instrukcję) ujęte są reguły, które nie są skierowane wyłącznie do tego podmiotu.

Zgodnie bowiem z art. 120 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, zarządzający składowiskiem odpadów ma obowiązek odmowy przyjęcia odpadów do składowania na składowisku odpadów w przypadku stwierdzenia niezgodności przyjmowanych odpadów z decyzją zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów lub instrukcją prowadzenia składowiska odpadów.

Uwzględniając elementy, które muszą być zawarte w przedmiotowej instrukcji, należy uznać, iż zawiera ona reguły ustalające sposób funkcjonowania składowiska odpadów w fazie eksploatacyjnej i fazie poeksploatacyjnej, w tym

w szczególności dotyczące: typu składowiska i jego monitorowania, przyjmowania odpadów na składowisko, jego rekultywacji.

Jest to zatem jeden z podstawowych dokumentów dotyczących składowania odpadów na składowiskach.

W piśmiennictwie wskazywano, że regułą określonym w instrukcji prowadzenia składowiska odpadów nadawany jest walor wiążących norm prawnych w drodze aktu administracyjnego, jakim jest decyzja, o której mowa w art. 128 pkt 3 ustawy o odpadach. Wprawdzie, zgodnie z art. 129 ust. 5 ustawy o odpadach, instrukcja stanowi tylko *załącznik do decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów*, jednakże z uwagi na to, że ustawodawca określił decyzję z art. 129 ust. 1 tej ustawy jako *zatwierdzającą*, przyjąć należy, że w drodze tej decyzji instrukcji nadawana jest moc wiążąca (*vide* – K. Korpus, komentarz do art. 129, *Ustawa o odpadach. Komentarz, op. cit.*).

Podnieść ponadto trzeba, że w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów właściwy organ zatwierdza również wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 125 ustawy o odpadach (art. 130 ust. 2 ustawy o odpadach).

Zarządzający składowiskiem odpadów proponuje wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń, które zatwierdza właściwy organ (marszałek województwa lub Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska) w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

W terminie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów stała się ostateczna, zarządzający składowiskiem odpadów ustanawia zabezpieczenie i utrzymuje je przez okres zarządzania składowiskiem (art. 131 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach).

Zabezpieczenie trwa aż do zakończenia fazy poeksploatacyjnej. Wtedy zarządzający składowiskiem może wystąpić o decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji zatwierdzającej instrukcję, a po jej uzyskaniu wystąpić o zwrot ustanowionego zabezpieczenia (art. 129 ust. 4 ustawy o odpadach).

Podkreślenia wymaga, że zabezpieczenie, o którym mowa w art. 125 ustawy o odpadach, to zabezpieczenie roszczeń z tytułu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2018 r., poz. 954, dalej: ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku), tj. do zagrożeń lub szkód spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku (*vide* – W. Radecki, komentarz do art. 125, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016 r.).

Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się, z zakresu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21, z 2017 r. poz. 2422 oraz z 2018 r. poz. 650):

- a) zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia,
- b) działalność wymagającą uzyskania wpisu do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a i b tej ustawy.

W świetle regulacji z art. 9 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze, a w przypadku wystąpienia szkody w środowisku jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkód, zapobieżenia kolejnym oraz do podjęcia działań naprawczych.

Jeżeli doszło do szkody lub zagrożenia szkodą w środowisku to, z mocy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, zarządzający składowiskiem jest więc zobowiązany na własny koszt usunąć skutki. Jeżeli tego nie uczyni, marszałek województwa (a na terenach zamkniętych – Regionalny Dyrektor ochrony Środowiska) wydaje na podstawie art. 131 ust. 4 ustawy o odpadach decyzję administracyjną o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków (*vide* – W. Radecki, komentarz do art. 131, *op. cit.*).

Instytucja zabezpieczenia roszczeń przewidziana w art. 125 ustawy o odpadach ma na więc na celu zagwarantowanie, że koszty opisanych działań, koniecznych do podjęcia w przypadku wystąpienia szkody lub zagrożenia szkodą w środowisku, zostaną, przynajmniej w części, pokryte ze środków finansowych prowadzącego składowisko odpadów.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że, zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o odpadach, właściwy organ w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów może określić dodatkowe wymagania związane ze specyfiką składowania odpadów.

W piśmiennictwie wskazywano, że w decyzji tej organ administracji jest uprawniony do samodzielnego określenia zarówno wysokości zabezpieczenia roszczeń, jak i postanowień ujętych w instrukcji prowadzenia składowiska odpadów.

W świetle omawianych regulacji ustawy o odpadach, decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów powinna zawierać:

1) rozstrzygnięcie o zatwierdzeniu instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, w treści ustalonej w załączniku do tej decyzji (art. 129 ust. 1 w zw. z ust. 5);

2) rozstrzygnięcie określające dodatkowe wymagania związane ze specyfiką składowania odpadów (art. 130 ust. 1);

3) rozstrzygnięcie określające wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń, ustanawianego przez zarządzającego składowiskiem odpadów na podstawie art. 125 z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku w związku z prowadzeniem składowiska odpadów (art. 130 ust. 2).

Decyzja, o której mowa w art. 128 ust. 3 ustawy o odpadach, będąca formalnie decyzją administracyjną, jest więc prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska w ramach korzystania szczególnego polegającego na składowaniu odpadów.

Rozstrzygnięcia, które powinny być zawarte w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, mają zasadnicze znaczenie dla prawidłowości prowadzenia tegoż składowiska, w zgodzie z celami przyświecającymi regulacjom dotyczącym postępowania z odpadami, a szerzej – regulacjom dotyczącym ochrony środowiska.

Brak decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów może prowadzić bowiem do sytuacji, w której podmiot prowadzący tę działalność nie zabezpieczy środków finansowych pozwalających pokryć, choćby częściowo, ewentualne koszty działań niezbędnych do usunięcia zagrożenia dla środowiska bądź uszczerbku powstałego w środowisku w następstwie składowania odpadów. Mogłoby to w praktyce umożliwiać skuteczne unikanie przez tenże podmiot poniesienia przedmiotowych kosztów.

Brak decyzji, o której mowa w art. 128 pkt 3 ustawy o odpadach, powoduje, iż może nie zostać wyegzekwowany obowiązek sporządzenia instrukcji prowadzenia składowiska odpadów. Innymi słowy, podmiot składujący odpady może to czynić bez instrukcji. Uwzględnwszy omówione wcześniej elementy, które powinna ta instrukcja zawierać, może to wywołać negatywne skutki dla środowiska.

W tym aspekcie wskazać trzeba, iż brak informacji dotyczących np. pojemności składowiska i maksymalnej wysokości składowania odpadów, całkowitej masy odpadów dopuszczonych do składowania, określenia sposobu składowania poszczególnych rodzajów odpadów czy określenia procedury przyjmowania odpadów na składowisko – może spowodować w praktyce poważne nieprawidłowości w przyjmowaniu odpadów na takie składowisko, co wiązać się może z zagrożeniem dla środowiska.

Brak określenia planu awaryjnego na wypadek wykrycia negatywnych skutków oddziaływania składowanych odpadów na środowisko, określenia rodzaju i grubości stosowanej na danym wysypisku warstwy izolacyjnej czy określenia częstotliwości prowadzenia badań laboratoryjnych potwierdzających

kryteria dopuszczenia do składowania odpadów na danym składowisku – może w znacznym stopniu utrudniać monitorowanie określonego składowiska odpadów, a tym samym ograniczać możliwości podjęcia we właściwym czasie odpowiednich działań zmierzających do zapobiegnięcia powstaniu szkody w środowisku.

W przypadku braku decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (a także samej instrukcji) nie będzie mogła mieć zastosowania omawiana wcześniej regulacja z art. 120 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, w zakresie nakładającym obowiązek odmowy przyjęcia odpadów w razie ich niezgodności z tymi dokumentami.

W praktyce może zatem dochodzić do umieszczania na składowisku odpadów, które nie zostałyby przyjęte, gdyby przestrzegany był obowiązek uzyskania wymienionej decyzji.

Celem wprowadzenia w ustawie o odpadach unormowania dotyczącego obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów jest więc zapobieżenie nieprawidłowościom związanym z prowadzeniem składowisk odpadów, które w konsekwencji mogłyby doprowadzić do powstania szkód w środowisku, oraz zapewnienie środków finansowych niezbędnych dla pokrycia kosztów (często bardzo wysokich, sięgających milionów zł) związanych z usunięciem ewentualnego uszczerbku w środowisku bądź zagrożenia tegoż środowiska na koszt prowadzącego składowisko, zgodnie z zasadą *wyrządzający szkodę płaci* (zasada ta zostanie omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska).

W świetle przedstawionej argumentacji nie można uznać, że decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów i decyzja określająca sposób i miejsce magazynowania odpadów mają charakter głównie formalny, zaś naruszenie ustawowego obowiązku ich uzyskania nie ma większego wpływu na ochronę środowiska przed uszczerbkiem. Uzyskanie tych

decyzji, wymaganych przepisami prawa, minimalizuje ryzyko spowodowania szkody bądź zagrożenia szkodą w środowisku.

Nie wydaje się zatem racjonalne i zgodne z celami ustawy o odpadach uznanie, iż dopuszczalne byłoby stopniowanie wagi naruszenia prawa polegającego na braku wskazanych decyzji, w zależności od okoliczności tegoż naruszenia. Tym bardziej, jeśli wziąć pod uwagę, iż mogłoby to wiązać się z dopuszczalnością uznania tego rodzaju naruszenia za znikome.

Wskazane cele wprowadzenia przez ustawodawcę obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, jak również decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów, przemawiają za zasadnością funkcjonowania w systemie prawnym oraz zgodnością ze standardami konstytucyjnymi regulacji, która przewiduje obowiązek nałożenia podwyższonych opłat, w sztywno określonej wysokości, w razie składowania odpadów bez uzyskania takiej decyzji – bez względu na okoliczności dotyczące niedopełnienia owego obowiązku przez podmiot składujący odpady oraz ewentualne wystąpienie skutków tego stanu rzeczy w postaci powstania uszczerbku w środowisku.

Groźba poniesienia bardzo wysokich kosztów związanych z uiszczeniem przedmiotowych opłat (właśnie z uwagi na sztywno określoną w zaskarżonym przepisie ich wysokość, nieuwzględniającą innych okoliczności) niewątpliwie sprzyja bowiem rozwojowi, w tym zakresie, postaw legalistycznych zarówno wśród podmiotów składujących, jak i magazynujących odpady.

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest uznanie, że kwestionowana regulacja nie narusza nakazu zachowania proporcjonalności wkroczenia w prawa majątkowe.

Ustawodawca, wprowadzając zaskarżoną regulację, zachował odpowiednie proporcje pomiędzy pozytywnym jej efektem, tj. zapewnieniem przestrzegania wymogu składowania odpadów po uzyskaniu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (magazynowania

odpadów po uzyskaniu decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania), a dolegliwością finansową obciążającą podmiot składujący (magazynujący) odpady z naruszeniem tego obowiązku. Zastosował rozwiązanie odpowiednio proporcjonalne do wagi dobra, któremu ta regulacja ma służyć, tj. ochrony środowiska.

Reasumując, wprowadzone przez zaskarżone przepisy ograniczenie prawa własności spełnia postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składające się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w demokratycznym państwie prawa.

Zauważyć ponadto należy, że ustawodawca korzysta z szerokiej swobody co do identyfikacji zagrożeń dla jednostki i społeczeństwa oraz przeciwdziałania ich występowaniu. Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do kontrolowania celowości i merytorycznej trafności rozwiązania przyjmowanego przez ustawodawcę, jako jednego z możliwych do realizacji danego celu. Punktem wyjścia oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie o racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Przy zarzucie nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa, dla obalenia konstytucyjności przepisów konieczne jest wykazanie oczywistego przekroczenia przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnienie w stopniu niebudzącym wątpliwości, że doszło do nierzetelnego i niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy i w związku z tym zaskarżona regulacja jest dolegliwa w stopniu rażącym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9).

W niniejszej sprawie, jak już podniesiono, brak jest wystarczających podstaw do przyjęcia, że doszło do nierzetelnego i niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy i w związku z tym zaskarżona regulacja jest dolegliwa w stopniu rażącym dla podmiotów składujących (magazynujących) odpady.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż, w świetle regulacji Dyrektywy Rady 1999/31 AA/E z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, Polska miała obowiązek stworzenia regulacji dotyczącej uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, jak również wprowadzenia sankcji za niedopełnienie obowiązku uzyskania wskazanej decyzji, gdyż w ramach systemu wspólnotowego państwa członkowskie muszą być uprawnione do stosowania sankcji wobec podmiotów podlegających ich jurysdykcji, jeżeli mają zapewnić skuteczne wykonywanie jego norm (*vide* – wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Go 620/07, LEX nr 574626).

Brak jest również podstaw do uznania, iż kwestionowana regulacja prowadzi do naruszenia istoty prawa własności.

Zauważyć należy, że w pewnych okolicznościach nawet daleko idąca ingerencja w najmocniej chronione przez ustawę zasadniczą prawo majątkowe, jakim jest prawo własności, włącznie z pozbawieniem tego prawa, jest dopuszczalna, a czasem nawet – z punktu widzenia ochrony innych wartości konstytucyjnych – konieczna. Nie każde zatem pozbawienie prawa własności stanowi ingerencję w istotę prawa własności i świadczy o przekroczeniu maksymalnych granic zakreślonych przez art. 31 ust. 3 zdanie drugie i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wniosek o wkroczeniu w istotę własności można wysunąć dopiero po dokonaniu oceny wagi i sposobu pozbawienia tego prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 10 października 2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87).

Jak już wskazano, kwestionowana regulacja ma zastosowanie w stosunku do podmiotów, które dopuszczają się działania bezprawnego polegającego na korzystaniu ze środowiska (składowaniu i magazynowaniu odpadów) bez odpowiednich decyzji administracyjnych wymaganych przepisami prawa

i służących ochronie środowiska. Tym samym wskazane podmioty swoim bezprawnym zachowaniem narażają się na zastosowanie wobec nich dolegliwości finansowych wynikających z zastosowania stawek podwyższonych określonych w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

W tym zakresie odpowiednie zastosowanie ma przytoczona wcześniej argumentacja uzasadniająca konieczność wprowadzenia kwestionowanej regulacji z punktu widzenia wartości konstytucyjnych w postaci ochrony środowiska i zapewnienia przestrzegania obowiązujących w tej sferze przepisów prawa.

Zauważyć ponadto należy, że naruszenie istoty prawa własności (jego rdzenia, jądra) nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia doprowadziły do *wynaturzenia prawa własności* czy nałożenia na właściciela ciężaru nie do zniesienia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 8/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

Podkreślić trzeba, że Wnioskodawca nie przedstawił argumentacji pozwalającej na uznanie, iż przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska w zaskarżonym zakresie nakłada na zobowiązane podmioty ciężar finansowy nie do zniesienia, skutkujący koniecznością zaprzestania przez nie dalszej działalności w sferze gospodarowania odpadami, a tym samym narusza istotę prawa własności. W tym kontekście wskazać też trzeba, że dolegliwość sankcji jest kategorią względną, zależną od sytuacji, w jakiej dana osoba (podmiot) się znajduje [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 77 i przytoczona tam literatura].

Zauważyć ponadto trzeba, że zaskarżone unormowanie samoistnie nie przesądza o rzeczywistej wysokości opłaty podwyższonej.

Jak już podniesiono, w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska w zakresie dotyczącym obliczania wysokości stawki podwyższonej przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wysokość ta stanowi iloczyn 0,05 jednostkowej

stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania (magazynowania) oraz liczby dni, w których odpady składowane były bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (magazynowane bez decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania).

W świetle art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, wysokość podwyższonych opłat uzależniona jest zatem także od regulacji określających jednostkowe stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku.

W tym aspekcie zauważyć należy, że w art. 290 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska określona została górna wysokość jednostkowej stawki opłat za umieszczenie 1 Mg odpadów na składowisku (megagram – pochodna jednostka masy w układzie SI, równa 1 milionowi gramów, tj. 1 tonie; jest standardową jednostką stosowaną do określania ilości odpadów).

Równocześnie ustawodawca, w art. 290 ust. 2 tej ustawy, upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia jednostkowych stawek opłat.

W wykonaniu tej delegacji Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 2490, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r.). Jednostkowe stawki opłat za umieszczenie odpadów na składowisku zostały określone w załączniku nr 2 do tegoż rozporządzenia.

Podkreślić przy tym trzeba, że, zgodnie z art. 291 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, *[s]tawki opłat, ustalone w art. 290 ust. 1 oraz określone na podstawie art. 290 ust. 2, za rok poprzedni, podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".*

Przepis art. 291 ust. 2 tej ustawy stanowi:

Art. 291. (...)

2. Minister właściwy do spraw środowiska, nie później niż do dnia 31 października każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", wysokość stawek opłat na rok następny, uwzględniając dotychczasowe zmiany wysokości stawek oraz zasadę, o której mowa w ust. 1.

W świetle wskazanych regulacji, wysokość jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku określona jest więc w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r. Z mocy prawa podlega ona, z dniem 1 stycznia każdego roku, podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*. Wysokość owej stawki nie może przekraczać określonej w art. 290 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska kwoty stanowiącej jej dopuszczalną, górną granicę (która, jak już wskazano, podlega także podwyższeniu w sposób określony w cytowanym art. 291 ust. 1 tej ustawy).

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym wysokość jednostkowej stawki za umieszczenie odpadów na składowisku nie może przekroczyć kwoty 290 zł 40 gr za Mg odpadów (załącznik nr 1 do obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 31 października 2018 r. w sprawie wysokości opłat za korzystanie ze środowiska w 2019 r., M.P. 2018, poz. 1038).

W świetle obowiązującego stanu prawnego, odniesienie się do zarzutu naruszenia przez art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska istoty prawa własności w zakresie dotyczącym rzeczywistej wysokości opłaty podwyższonej przewidzianej w tym przepisie, wymagałoby zatem uwzględnienia przepisów regulujących wysokość stawek jednostkowych za umieszczenie odpadów na składowisku i ich powiązania z zaskarżoną regulacją. Regulacje te nie były przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. We wniosku Rady Miejskiej nie powiązano ich z przepisem art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Uwzględnivszy zakres, w jakim w niniejszej sprawie został zaskarżony przepis art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, nie można zatem odnieść się do zarzutu naruszenia istoty prawa własności, w odniesieniu do samej wysokości przewidzianej w tym przepisie opłaty podwyższonej.

Jak już wskazano, brak jest zaś podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia istoty prawa własności przez art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w zaskarżonym w niniejszej sprawie zakresie.

W świetle przedstawionej argumentacja zasadne jest przyjęcie, iż kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Brak jest również podstaw do uwzględnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z wzorcem z art. 86 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak już wcześniej wskazano, przepis art. 86 ustawy zasadniczej ustanawia obowiązek dbałości o stan środowiska i zasadę odpowiedzialności każdego za pogorszenia środowiska.

Dbałość o stan środowiska ma być przy tym dbałością o niepogarszanie tego stanu. Punktem wyjścia do oceny realizacji tego obowiązku powinien być stan środowiska w momencie pojawienia się oddziaływania na środowiska przez dany podmiot.

Obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego niewykonanie można uznać za formułę odzwierciedlającą na szczeblu konstytucyjnym zasadę *zanieczyszczający płaci*, nazywaną także *zasadą sprawcy* lub *zasadą odpowiedzialności sprawcy za zanieczyszczenie środowiska* [vide – M. Górski, komentarz do art. 86, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1 – 86*, M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Warszawa 2016 r., str. 1898 i powołana tam literatura].

Zasada ta znalazła odzwierciedlenie w postanowieniach art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który wprowadza obowiązek pokrywania kosztów naprawy szkód ekologicznych przez ich sprawcę, oraz w zasadzie zawartej w art. 16 Deklaracji z Rio de Janeiro określającej, że *państwa*

muszą dolożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania (Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" - Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro 1992, Warszawa 1993, str. 13 i nast., przyt. za K. Gruszecki, komentarz do art. 7, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, op. cit.).

Przedmiotowa zasada pojawia się w regulacjach prawnych w dwóch wersjach. W jej znaczeniu szerszym sprawca zanieczyszczenia ponosi odpowiedzialność, szczególnie finansową, w pełnym zakresie za szkody spowodowane przez własną działalność – niezależnie od tego, czy jest zgodna z prawem, czy też nie. W znaczeniu węższym zasada ta oznacza, że zanieczyszczający ponosi odpowiedzialność za przestrzeganie standardów jakości bądź oddziaływania na środowisko (w kontekście skutków tego oddziaływania), wprowadzonych w ramach określonej jurysdykcji. Sprawcą zanieczyszczenia jest zatem podmiot, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania szkód (*vide* – M. Górski, komentarz do art. 86, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1 – 86, op. cit.*).

Źródła omawianej zasady należy doszukiwać się już w zaleceniach Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 14 listopada 1974 r., I CC 74/223, w których ją wdrożono (*Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, t. 2, *Zalecenia*, red. L. Bartoszek, R. Krzyśków, J. Pękacik, Warszawa 1997, segregator II, pkt 9.1) oraz zaleceniu Rady 75/436/EWG z dnia 3 marca 1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska (Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975, s. 1), które mimo niewiążącego charakteru określało, że odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczeń osoby fizyczne lub prawne muszą ponieść koszty działań

koniecznych do usunięcia zanieczyszczeń lub do zmniejszenia ich w sposób zgodny z przestrzeganymi normami lub równoważnymi wymaganiami określonymi przez organy władzy publicznej (*vide* – K. Gruszecki, komentarz do art. 7, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, op. cit.*).

Zasada *zanieczyszczający płaci*, która znalazła odzwierciedlenia w art. 86 Konstytucji, obejmuje zatem także przypadki wprowadzenia odpowiedzialności finansowej dla podmiotów, których działania mogą stworzyć warunki dla powstania szkody w środowisku.

Znalazło to odzwierciedlenie w art. 7 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, który stanowi:

Art. 7. (...).

2. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

Podkreślić ponadto po raz kolejny należy, że w zdaniu drugim art. 86 ustawy zasadniczej, w zakresie określenia zasad odpowiedzialności za pogorszenie środowiska, odsyła do ustawy. W tym zakresie Konstytucja nie może być stosowana bezpośrednio (*vide* – K. Działocha, A. Łukaszczyk, komentarz do art. 86, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, op. cit.*).

Z przepisu art. 86 Konstytucji nie wynika zakaz wprowadzenia przez ustawodawcę przepisów zmierzających do zapobieżenia pogorszeniu stanu środowiska czy też zastosowania środków prawnych mających na celu wymuszenie przestrzegania tychże przepisów przez podmioty korzystające ze środowiska. Podkreślić po raz kolejny trzeba, że istotą ochrony środowiska jako wartości konstytucyjnej jest bowiem przede wszystkim zapewnienie, aby środowisko naturalne pozostawało w stanie niepogorszonym.

Nie znajduje racjonalnych podstaw przyjęcie założenia, iż, w świetle art. 86 Konstytucji, niedopuszczalne byłoby wprowadzenie opłat podwyższonych przewidzianych w art. 293 ust. 1 Prawa ochrony środowiska w sytuacji, gdy nie doszło do wyrządzenia szkody w środowisku w następstwie składowania

odpadów bez decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska tychże odpadów (magazynowania odpadów bez decyzji określającej miejsce i sposób ich magazynowania). Oznaczałoby to bowiem, iż ustawodawca nie mógłby wprowadzić – jako niezgodnych ze standardami wynikającymi z art. 86 ustawy zasadniczej – regulacji przewidujących dolegliwość finansową w celu wymuszenia przestrzegania nałożonych ustawą obowiązków pozwalających na uniknięcie powstania uszczerbku w środowisku. Nie mógłby tym samym wprowadzić regulacji prawnych mających zapewnić wypełnianie konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, o którym mowa w art. 83 ustawy zasadniczej. Założenie takie byłoby też sprzeczne z zasadami i wartościami określonymi w art. 5, art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, iż przepis art. 86 Konstytucji, w zakresie dotyczącym odpowiedzialności za pogorszenie środowiska, określa pewien minimalny standard ochrony środowiska, którego wypełnienie stanowi konstytucyjny obowiązek. Wyjście przez ustawodawcę poza ten standard przy określeniu zasad odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska samo w sobie nie oznacza naruszenia tegoż przepisu ustawy zasadniczej.

Wprowadzenie kwestionowanej regulacji, przewidującej wprowadzenie podwyższonych opłat niezależnie od powstania uszczerbku w środowisku, jest także zgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym zakresie odpowiednie zastosowanie ma przytoczona wcześniej argumentacja dotycząca zgodności kwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do zarzutu naruszenia wzorca z art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej.

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest zatem przyjęcie, iż kwestionowana regulacja – w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uiszczenia

opłaty podwyższonej pomimo niewyrządzenia uszczerbku w środowisku – jest zgodna z art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego