



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 listopada 2020 r.

Pozycja 58

WYROK

z dnia 10 września 2020 r.

Sygn. akt K 13/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Jakub Stelina
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 września 2020 r., wniosku Rady Miejskiej Łomży o zbadanie zgodności:

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 na podmiot korzystający ze środowiska w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu, z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219) 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 czynu, jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 września 2020 r. w Dz. U. poz. 1583.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie wniosku z 27 grudnia 2017 r. Rada Miejska Łomży (dalej: wnioskodawca lub Rada Miejska) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.: dalej: prawo ochrony środowiska) 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 czynu, z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Zaskarżony art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska stanowi, że: „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”.

1.2. Wnioskodawca podniósł, iż art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim przewiduje, że podwyższona opłata za umieszczenie odpadów na składowisku odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia tego składowiska nakładana w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu, jest niezgodna z Konstytucją.

Wątpliwości wnioskodawcy co do zgodności art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska z Konstytucją związane są z przyjętym w tym przepisie sposobem ustalania wysokości opłaty podwyższonej. Ustawodawca zastosował tu bowiem konstrukcję, w której ustawa wyznaczyła maksymalne stawki opłaty podstawowej oraz przelicznik stosowany do ustalenia wysokości opłaty podwyższonej, a konkretne stawki opłaty, zawierające się w przedziale wskazanym w ustawie, zostały określone aktem podustawowym – rozporządzeniem.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, przepis nakładający podwyższoną opłatę za składowanie odpadów narusza art. 2 Konstytucji, ponieważ nie przewiduje żadnych kryteriów merytorycznych weryfikacji wysokości nałożonej opłaty, lecz sprowadza się jedynie do automatycznego jej nałożenia. Przy ustalaniu wysokości tej opłaty nie ma możliwości uwzględnienia żadnych okoliczności towarzyszących naruszeniu obowiązku uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, w szczególności nie bierze się pod uwagę, czy skutek składowania odpadów powstała szkoda dla środowiska. Taka redakcja przepisu narusza, zdaniem wnioskodawcy, wynikającą z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasadę adekwatności regulacji prawnej do jej zakładanego celu.

W ocenie wnioskodawcy, opłata podwyższona, jak i jej wysokość, powinna być adekwatna do wyrządzonej szkody w środowisku i powinna to środowisko chronić, natomiast ustawodawca, ustalając tego rodzaju opłaty, nie powinien całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu. Uwzględnienie tej okoliczności winno być jednak pozostawione ocenie organu podejmującego decyzję o zastosowaniu opłaty podwyższonej oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję. Jak dalej wywodził wnioskodawca, to organy podejmujące decyzję o zastosowaniu opłaty podwyższonej, jak i kontrolujące te decyzje sądy winny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnej sprawy, a jednostka naruszająca środowisko naturalne powinna ponosić odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji). Ponadto prawo materialne winno stwarzać organowi właściwemu do nakładania opłat podwyższonych możliwość miarkowania ich wysokości, a nawet odstąpienia od ich wymierzenia.

Wnioskodawca podniósł też, że administracyjne opłaty podwyższone stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, stąd też 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.

2. W piśmie z 10 maja 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora:

1) art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska 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,

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 (dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Prokurator Generalny wskazał, że wnioskodawca nie uzasadnił dostatecznie zarzutu naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady adekwatności (proporcjonalności) ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności. Wniosek nie zawiera szczegółowej i precyzyjnej argumentacji za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Wprawdzie wnioskodawca wskazał, iż wskutek sztywnego określenia w zaskarżonym przepisie wysokości opłaty podwyższonej przy jej nakładaniu nie są uwzględniane okoliczności dotyczące m.in. sytuacji majątkowej sprawcy oraz stopnia uszczerbku w środowisku spowodowanego jego zachowaniem, co prowadzić ma do naruszenia zasady proporcjonalności, jednakże argumentacja ta została odniesiona zbiorczo do wszystkich objętych wnioskiem wzorców kontroli. Brakuje natomiast merytorycznego uzasadnienia specyficznego naruszenia tego konkretnego wzorca w postaci wskazanego przez wnioskodawcę właśnie art. 2 Konstytucji. Z tego względu, zdaniem Prokuratora Generalnego, wniosek Rady Miejskiej nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, a więc postępowanie w tej części podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, tj. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego kwestionowana regulacja niewątpliwie stanowi ingerencję w prawa majątkowe podmiotu składującego odpady. Przewidziane w niej podwyższone opłaty uiszczane są bowiem, a w razie niezapłacenia – egzekwowane z majątku tegoż

podmiotu. Jednakże jak dowodził Prokurator Generalny, wynikająca z kwestionowanej regulacji ingerencja w prawo własności mieści się w granicach dopuszczalności ograniczenia tegoż prawa, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. 3 lipca 2019 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Marszałka Sejmu zawierające stanowisko Sejmu. Zdaniem Sejmu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać w całości umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu wskazał, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji nie powinien być rozpoznany przez Trybunał z uwagi na brak przedstawienia przez wnioskodawcę uzasadnienia spełniającego wymogi określone w u.o.t.p.TK, tj. wobec braku określenia przez Radę Miejską problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, a także wskazania argumentów na poparcie swoich zarzutów. Wnioskodawca nie uzasadnił bowiem dostatecznie zarzutu naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady adekwatności (proporcjonalności) ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności. Marszałek wskazał ponadto, iż niezależnie od formalnoprawnej przeszkody w rozpoznaniu zarzutu niezgodności art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska, również w płaszczyźnie materialnoprawnej zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na uwzględnienie. Wnioskodawca nie przedstawił dostatecznych dowodów na to, aby wprowadzona w zaskarżonym przepisie opłata dodatkowa miała charakter nieproporcjonalny w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie jako przyczynę umorzenia Marszałek wskazał niedopuszczalność domagania się przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kontroli zgodności zaskarżonego przepisu prawa z art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 86 Konstytucji jako wzorcami dotyczącymi ochrony wolności i praw konstytucyjnych. Prawa i wolności konstytucyjne nie przysługują bowiem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, podmiotom publicznym.

4. 21 grudnia 2018 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie wniosku Rady Miejskiej z 27 grudnia 2017 r.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania wyroku.

Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy.

1.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji legitymację do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji po-

siadają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Mogą one wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją jeżeli – jak stanowi art. 191 ust. 2 Konstytucji – kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Legitymacja przysługująca organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego ma zatem charakter przedmiotowo ograniczony. Przedmiotem wniosku może bowiem stać się akt normatywny (akt, który ustanawia abstrakcyjne i generalne normy prawne), jeżeli „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”, tj. zagadnień, problemów czy kwestii, które wynikają z wykonywania działań w ramach kompetencji powierzonych danemu podmiotowi. Domagając się zatem przeprowadzenia kontroli konstytucyjności, wnioskodawca nie może powoływać się wyłącznie na fakt zaliczenia danego aktu do jego zakresu kompetencyjnego. Musi oprócz tego wykazać istnienie „sprawy”, która objęta jest tym zakresem i stanowi przez to potwierdzenie wystąpienia określonej kwestii konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie wnioskodawcą jest Rada Miejska Łomży będąca organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Gmina Miasto Łomża. 27 września 2017 r. Rada Miejska Łomży podjęła uchwałę nr 387/XLV/17, zmienioną następnie uchwałą nr 411/XLVI/17 z 27 października 2017 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219; dalej: prawo ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), do spraw objętych zakresem działania gminy należą, jako jej zadania własne, „sprawy (...) wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych”. Z kolei zgodnie z 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 2020 r. poz. 1439 w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia wniosku) „utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o którym mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach”.

Wnioskodawca, tj. Rada Miejska Łomży, będąca organem stanowiącym Gminy Miasto Łomża, realizując wynikające z wskazanych powyżej ustaw zadania w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych, jest właścicielem Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Czartorii (w jej skład wchodzi Zakład Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czartorii, dalej: Zakład), której obowiązek funkcjonowania wynika z wojewódzkiego planu gospodarowania województwa podlaskiego. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży (dalej: MPGK) w okresie, za który decyzjami Marszałka Województwa Podlaskiego z 3 czerwca 2014 r. oraz z 21 marca 2016 r. nałożono na Zakład opłatę podwyższoną z tytułu magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów, prowadziło w imieniu Miasta Łomży Zakład, tj. składowisko odpadów komunalnych.

Wnioskodawca – Rada Miejska Łomży, do której zadań należy prowadzenie składowiska odpadów oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych ma zatem legitymację do złożenia wniosku do Trybunału. Jej wniosek o zbadanie zgodności art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – 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 podmiot korzystający ze środowiska w sztywno określonej wysoko-

ści, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu z Konstytucją dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady. Obowiązek uiszczenia przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży opłaty podwyższonej z tytułu magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów wpływa bezpośrednio na sytuację gospodarczą Gminy Miasto Łomża.

Wobec tego Trybunał uznał wnioskodawcę za podmiot uprawniony w myśl art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wnioskodawca kwestionuje akt normatywny (ustawę prawo ochrony środowiska), który dotyczy spraw objętych zakresem jego działania, spełniając tym samym wymogi co do zakresu przedmiotowego wniosku określone w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

1.2. Dodatkowo rozstrzygnięcia wymagała również kwestia dopuszczalności poddania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu prawa z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Są to bowiem wzorce dotyczące ochrony wolności i praw konstytucyjnych, a wolności i prawa konstytucyjne, w szczególności związane ze standardami ochrony własności i innych praw majątkowych, zgodnie z obszernym i ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie przysługują podmiotom publicznym. Podstawę ochrony własności i samodzielności podmiotów samorządowych stanowią art. 165-167 w związku z art. 2 Konstytucji (tylko jako przykład należy tu przytoczyć postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60 oraz wyroki z: 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27 i 23 marca 2010 r., sygn. K 19/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 24).

Wskazane wyżej orzecznictwo kształtowało się jednakże w związku ze sprawami dotyczącymi ustaw regulujących specyficzne stosunki własnościowe jednostek samorządowych, z uwagi na dostrzeżoną przez prawodawcę potrzebę dokonania ingerencji w te stosunki w szerszym interesie publicznym. W niniejszej sprawie mamy natomiast do czynienia z zaskarżeniem regulacji odnoszącej się do określonego rodzaju działalności gospodarczej, nakładającej opłatę podwyższoną za naruszenie obowiązku uzyskania decyzji administracyjnej. Obowiązek ten ciąży w takim samym zakresie i w taki sam sposób na wszystkich podmiotach prowadzących taką działalność, bez względu na ich stosunki własnościowe. Dokonywanie kontroli konstytucyjności takiej opłaty z punktu widzenia kryteriów odmiennych dla podmiotów „czysto” samorządowych i dla podmiotów prywatnych (w tym spółek z udziałem, w różnym stosunku, właściciela samorządowego) zakłócałoby przejrzystość regulacji i zasady konkurencji na rynku gospodarki odpadami, którego stworzenie było zamiarem ustawodawcy. Dlatego w takim wypadku, skoro na podstawie związku z działalnością jednostki samorządowej jej organowi stanowiącemu przysługuje z mocy art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji prawo do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, należy mu przyznać także kompetencję do zarzucenia niezgodności ustawy ze standardami konstytucyjnymi obowiązującymi prawodawcę w stosunku do uczestników rynku niereprezentujących własności samorządowej.

Dodatkowo należało wskazać, że przy bliższej analizie trudno dostrzec argumenty za rozważeniem dopuszczalności tego rodzaju regulacji wyłącznie na podstawie kryteriów odnoszących się do ochrony własności samorządowej, ponieważ te przyczyny, które prowadzą do zróżnicowania tej ochrony (najogólniej ujmując, służebna funkcja własności publicznej i potrzeba elastyczności kształtowania tej funkcji) akurat w zakresie regulacji określonego rodzaju działalności gospodarczej (inaczej niż np. przy określaniu dopuszczalności jej prowadzenia przez samorząd) zasadniczo nie występują. W szczególności trudno przypuścić, aby ocena dopuszczalności nałożenia opłaty sankcyjnej na określonych zasadach za takie samo zachowanie

wanie podmiotu miała wypaść inaczej na gruncie art. 165 ust. 1 niż na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odwołując się w tym zakresie do stanowiska Trybunału, można przywołać orzeczenie, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „własności komunalnej nie można ujmować w kategoriach absolutnych, jednak nie wolno jej traktować gorzej niż własności innych podmiotów” (wyroki z: 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174 i 6 marca 2019 r., sygn. K 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 10); „uniwersalny charakter ochrony własności w ramach wzorca konstytucyjnego statuowanego w art. 21 ust. 1 Konstytucji nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form (wszystkich podmiotów własności). Z uwagi na charakter podmiotu (co ma znaczenie wtórne), jak i funkcje własności publicznej dopuszcza się poddanie jej specjalnemu reżimowi prawnemu lub zapewnienie jej szczególnej ochrony. Specjalny reżim nie musi oznaczać przy tym słabszej ochrony od ochrony własności prywatnej” (wyrok z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78).

2. Podniesione zarzuty.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji wnioskodawca sformułował zarzut naruszenia zasady proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do celu tejże regulacji. Podniósł, iż sztywno określona wysokość opłaty podwyższonej nie pozwala uwzględniać przy jej wymiarze ani wagi naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy, ani stopnia uszczerbku w przyrodzie – środowisku, ani nawet braku wyrządzenia takiej szkody, jak to miało miejsce w danej sprawie. Wnioskodawca zarzuca, że wysokość opłaty podwyższonej jest nadmierna i nie jest adekwatna do szkody wyrządzonej w środowisku. Opłata może być bowiem nałożona w pełnej wysokości nawet w sytuacji, gdy pomimo składowania odpadów bez decyzji zatwierdzającej instrukcję środowisko w ogóle nie poniosło szkody.

W ocenie wnioskodawcy, opłata podwyższona winna być nakładana jedynie w sytuacji, kiedy dojdzie do pogorszenia stanu środowiska. Tymczasem wymierzanie opłaty podwyższonej, w sposób określony w kwestionowanym przepisie, charakteryzuje się nadmierną surowością, nieuzasadnioną celem, któremu opłata ta ma służyć, prowadząc w konsekwencji do dominacji represyjnego charakteru opłaty nad jej właściwym celem, tj. prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym. Wobec powyższego wnioskodawca wskazał, iż art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska narusza również art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, stanowiąc nadmierną ingerencję w sferę chronionych praw jednostki oraz art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ podwyższona opłata ma charakter kary i jest nakładana z naruszeniem zasady proporcjonalności, a przy tym nakładana jest nawet wówczas, gdy samo składowanie nie spowodowało żadnej szkody w środowisku naturalnym.

Wnioskodawca twierdzi, iż stosowanie zaskarżonego przepisu, bez uwzględnienia art. 2 Konstytucji, jest naruszeniem Konstytucji. Zaskarżony przepis nie pozwala bowiem uwzględnić przy nakładaniu opłaty podwyższonej ani „ciężkości” (wagi) naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy, ani stopnia uszczerbku w środowisku, co może prowadzić *in casu* do nadmiernej surowej odpowiedzialności, zmierzającej *de facto* do likwidacji podmiotu korzystającego ze środowiska. W rezultacie charakter represyjny opłaty podwyższonej dominuje nad jej właściwym celem, tzn. celem prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym, co nie odpowiada celowi regulacji i narusza zasadę adekwatności (proporcjonalności) ustawodawczej ingerencji państwa w konstytucyjnie chronioną sferę jednostki, wywodzoną właśnie z art. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, zgodna z Konstytucją regulacja powinna uzależniać sankcję majątkową braku decyzji o zatwierdzeniu instrukcji od rze-

czywistego wystąpienia szkody w środowisku, a sama opłata powinna być adekwatna do wysokości tej szkody i uwzględniać dolegliwość dla podmiotu zobowiązanego z uwagi na jego sytuację majątkową. Przepisy powinny przewidywać możliwość miarkowania lub odstąpienia od wymierzenia opłaty w szczególnych sytuacjach, a decyzja w sprawie opłaty podwyższonej powinna podlegać kontroli sądowej.

2.2. Wnioskodawca zarzuca, że zaskarżony art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, albowiem z uwagi na charakter ustanowionej sankcji (zbyt wysokiej opłaty podwyższonej), przepis ten narusza sferę praw majątkowych (własności w szerszym, konstytucyjnym znaczeniu) podmiotu korzystającego w ten sposób ze środowiska. Argumenty dotyczące tego zarzutu wiążą się więc ściśle z zarzutem dokonania ingerencji w sferę własności takiego podmiotu, rozumianą jako obszar jego praw majątkowych, przy czym, jest to, w ocenie wnioskodawcy, ingerencja nieuzasadniona w świetle kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca, że art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska przekracza granicę dozwolonej konstytucyjnie ingerencji w sferę własności podmiotów prowadzących działalność w zakresie składowania odpadów, ponieważ jego regulacja przewiduje podwyższoną opłatę za umieszczenie odpadów na składowisku odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia tego składowiska, nakładaną w sztywno określonej i nadmiernej wysokości, a ponadto bez uwzględnienia wszelkich okoliczności dotyczących tego czynu.

Trzeba jednakże zauważyć, że decyzje, w których wymierzono opłatę podwyższoną Zakładowi, wydane zostały na podstawie art. 293 ust. 2 prawa ochrony środowiska. Zaskarżony art. 293 ust. 1 został zastosowany przez organy administracji tylko w ramach odesłania z ust. 2. Stanowisko wnioskodawcy należy w związku z tym rozumieć w ten sposób, że kwestionuje on tylko wysokość i bezwzględny charakter opłaty podwyższonej, natomiast nie ma zastrzeżeń co do samego mechanizmu przeniesienia zasad określonych w art. 293 ust. 1 na wypadki magazynowania odpadów bez uzyskania wymaganej decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania.

2.3. Kolejny zarzut wnioskodawcy, oparty na tej samej argumentacji, dotyczy niezgodności zaskarżonego przepisu z ograniczającym swobodę ustawodawcy wymaganiami proporcjonalności ingerencji w sferę praw chronionych konstytucyjnie, wynikającym z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca naruszenie dwóch z trzech szczegółowych kryteriów takiej ingerencji, wyprowadzonych w orzecznictwie Trybunału z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. niezbędności takiej regulacji oraz jej proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. potrzeby wyważenia znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego na obywatela.

2.4. Należy zauważyć, iż wnioskodawca tak sformułował wniosek, że można byłoby uznać, iż chodzi mu w istocie nie o niekonstytucyjność treści bezpośrednio wyrażonej w zaskarżonym art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska, ale o brak treści wymaganej, jego zdaniem, do uzupełnienia zawartej w nim regulacji w celu zachowania jej zgodności z Konstytucją (brak przepisów przewidujących ewentualne podstawy zwolnienia od sankcji w postaci podwyższonej opłaty lub jej zmniejszenia). Dopuszczalność poddania luki w treści regulacji ustawowej kontroli Trybunału zależy od tego, czy mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, czy z pominięciem prawodawczym.

Przypomnieć należy, iż Trybunał wielokrotnie odnosił się w swoim orzecznictwie do pojęcia zaniechania prawodawczego, przeciwstawiając je prawodawczemu pominięciu (zob. zwłaszcza wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119

oraz postanowienie z 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184). Zaniechanie prawodawcze występuje w szczególności wtedy, gdy uprawniony jest wniosek, że brak określonej regulacji prawnej lub regulacja w kształcie nadanym przez prawodawcę jest następstwem jego świadomej decyzji. Nawet jeśli Konstytucja wymaga, by daną dziedzinę spraw uregulowano lub uregulowano w sposób inny, niż to uczynił prawodawca, w wypadku zaniechania prawodawczego kontrola przez Trybunał jest wyłączona, ponieważ jego rola ogranicza się do funkcji tzw. ustawodawcy negatywnego. Natomiast pominięcie prawodawcze zachodzi wówczas, gdy regulacja prawna została ustanowiona i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski, ponieważ istnieje norma konstytucyjna, w świetle której ustawodawca powinien uzupełnić badany akt o treść odpowiadającą standardowi konstytucyjnemu. Trybunał może wówczas orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale również o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, by w odniesieniu do regulacji danej kwestii zostały spełnione wymogi konstytucyjne (zob. m.in. postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117 i tam przywołane orzecznictwo).

Trybunał uznał jednakże, iż wnioskodawca, choć nieudolnie, sformułował w istocie problem konstytucyjny, który wymaga rozpoznania. Twierdzenie, iż automatyzm naliczania opłaty podwyższonej bez względu na okoliczności prowadzi do represyjności i nadmiernej surowości regulacji, zilustrowane sytuacją dotyczącą działalności wnioskodawcy, stanowi argument, który nadaje się do zweryfikowania przez Trybunał. O tym natomiast, czy jest on powierzchowny i ogólnikowy, czy też konkretny i rozstrzygający, można było orzec dopiero w wyniku jego rozpoznania. Argumenty wskazane przez wnioskodawcę pozwoliły na ocenę przez Trybunał zasadności podniesionego zarzutu.

3. Treść i otoczenie normatywne przedmiotu kontroli.

3.1. Oceniając konstytucyjność zaskarżonego przepisu, należało uwzględnić jego kontekst normatywny, w szczególności przepisy regulujące wymogi niezbędne do prowadzenia działalności w postaci składowania i magazynowania odpadów. Podstawowa regulacja dotycząca składowania odpadów zawarta jest w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach). Art. 3 ust. 1 tej ustawy zawiera definicję pojęcia odpadów (pkt 6) oraz składowiska odpadów (pkt 25). W myśl tych przepisów składowisko jest miejscem prowadzenia, przez podmiot określony jako zarządzający składowiskiem odpadów, działalności w zakresie składowania odpadów uregulowanej w art. 103 i następnych tej ustawy. Regulacja opłat za korzystanie ze środowiska przy prowadzeniu tej działalności jest przedmiotem zaskarżonego art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 103 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach, odpady (z określonymi wyjątkami) składuje się na składowisku odpadów, a w myśl art. 128 tej samej ustawy, „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”.

Uzyskanie ostatnio wymienionej decyzji jest zatem warunkiem legalności prowadzenia przez zarządzającego składowiskiem odpadów działalności polegającej na składowaniu odpadów.

3.2. Zaskarżony art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska stanowi: „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”. Przepis ten nie został zmieniony w okresie pomiędzy złożeniem wniosku a wydaniem niniejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżony przepis przewiduje zatem obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej w sytuacji, kiedy podmiot składający odpady czyni to bez uprzedniego uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska tychże odpadów. Przepis jest sformułowany w sposób, który nie pozostawia wyboru w zakresie sposobu rozstrzygnięcia sprawy w wypadku zaistnienia zawartych w nim przesłanek. Już sam fakt składowania odpadów bez uzyskania wymaganej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów jest konieczną, a jednocześnie wystarczającą przesłanką nałożenia opłaty podwyższonej. Organ nakładający opłatę nie ma możliwości jej miarkowania, na wysokość opłaty nie mają też wpływu takie przesłanki, jak zawinienie podmiotu, na który opłata jest nakładana, ani okoliczność, czy w wyniku działania tegoż podmiotu doszło do wyrządzenia jakiejś szkody w środowisku. Wysokość opłaty podwyższonej jest uzależniona jedynie od czasu tego składowania oraz wysokości wskazanej jednostkowej opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku.

Należy nadmienić, iż art. 272 prawa ochrony środowiska wyróżnia w szczególności dwie kategorie takich „środków finansowych ochrony środowiska”: opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjne kary pieniężne. Z kolei wśród opłat za korzystanie ze środowiska ustawodawca rozróżnia opłaty zwykłe oraz opłaty podwyższone, mające charakter sankcyjny. Opłatę zwykłą za składowanie odpadów regulują art. 273 ust. 1 pkt 4 i art. 274 ust. 5 prawa ochrony środowiska, a stawki tej opłaty określa Rada Ministrów w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 290 ust. 2 prawa ochrony środowiska, z uwzględnieniem górnych jednostkowych stawek opłat określonych w art. 290 ust. 1 i zasad ich podwyższania ustalonych w art. 293. Opłaty podwyższone obowiązują, zgodnie z art. 292 i art. 293, w razie braku wymaganego pozwolenia na korzystanie ze środowiska (w wypadku emisji gazów lub pyłów), a ponadto w razie składowania i magazynowania odpadów bez wymaganej decyzji, składowania ich w miejscu do tego nieprzeznaczonym oraz pozbycia się odpadów. W szczególności, w świetle art. 293 ust. 2 prawa ochrony środowiska, magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania traktuje się „jako składowanie odpadów bez wymaganej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska”, co znaczy, że takie magazynowanie podlega takiej samej opłacie podwyższonej, jak określonej w zaskarżonym art. 293 ust. 1.

Wskazać również należy, iż stawki opłat zwykłych za składowanie odpadów są stawkami jednostkowymi za umieszczenie 1 Mg (tony) odpadów na składowisku. Podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek urzędu marszałkowskiego (art. 284 prawa ochrony środowiska). Opłata podwyższona za składowanie odpadów naliczana jest z kolei według określonego ułamka powyższej stawki za dobę składowania i ponosi się ją niezależnie od opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku (art. 293 ust. 7 prawa ochrony środowiska).

3.3. Prawo ochrony środowiska nie przewiduje żadnych okoliczności, które mogłyby być podstawą obniżenia opłaty podwyższonej albo rezygnacji z jej poboru, z wyjątkiem sytuacji, gdy dopuszczalne jest odroczenie, zmniejszenie lub umorzenie opłaty podwyższonej na podstawie przepisów tytułu V działu IV tej ustawy. Przepisy te dotyczą jednak wyłącznie szczególnej sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska obowiązany do ich uiszczenia realizuje terminowo przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia złożenia wniosku (art. 317 ust. 1 prawa ochrony środowiska).

3.4. Analizując funkcję zaskarżonego art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska, należało wziąć pod uwagę cele regulacji gospodarki odpadami i opłat na rzecz środowiska za składowanie odpadów. W świetle art. 1 ustawy o odpadach, celem jej regulacji jest przede wszystkim ochrona środowiska oraz życia i zdrowia ludzi. Z kolei art. 1 prawa ochrony środowiska jako przedmiot regulacji tej ustawy określa zasady ochrony środowiska, a w szczególności zasady ustalania kosztów korzystania ze środowiska. Art. 7 ust. 1 i 2 prawa ochrony środowiska ustanawia zasady, według których ten, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, obowiązany jest do usunięcia skutków zanieczyszczenia, natomiast ten, kto może spowodować takie zanieczyszczenie, ponosi koszty zapobiegania zanieczyszczeniom.

3.5. Należy podkreślić, iż zgodnie z przytoczonymi wyżej przepisami, do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz uiszczania administracyjnych kar pieniężnych zobowiązane są podmioty korzystające ze środowiska. Opłata ponoszona jest m.in. za umieszczenie odpadów na składowisku odpadów, a podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania decyzji m.in. decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów czy decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania odpadów, ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. Obowiązek ponoszenia opłaty podwyższonej nie jest uzależniony od przyczyny nieposiadania stosownego pozwolenia. Opłata podwyższona jest wymierzana niezależnie, obok opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku, a jej wysokość nie podlega żadnemu miarkowaniu, ani w zależności od okoliczności podmiotowych, ani przedmiotowych podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty podwyższonej.

4. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami.

4.1. Wnioskodawca zarzuca zaskarżonemu art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska naruszenie art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do celu tejsze regulacji.

Należy przypomnieć, że ustanowiona w tym przepisie zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest podstawą złożonego systemu aksjologicznego, tworzonego przez bardziej szczegółowe zasady będące jej składnikami. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie ujęte *expressis verbis* w tekście Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Do zasad tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – wynika szereg dalszych zasad szczegółowych (tak już w wyroku z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Zarzut wnioskodawcy dotyczy właśnie zasady ochrony zaufania do prawa (a ściślej, obowiązku ustawodawcy respektowania w działalności prawotwórczej zaufania obywatela do państwa i prawa), a konkretnie wywodzonej z niej zasady adekwatności (inaczej: proporcjonalności) norm wprowadzonych w drodze ustawy do zakładanego celu regulacji ustawowej. W wyroku z 9 lipca 2012 r. (sygn. P 8/10; OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75) Trybunał Konstytucyjny uznał taki zarzut za dopuszczalny i wskazał, że jego uzasadnienie musi polegać na wykazaniu nierzetelnego, intensywnego działania ustawodawcy naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (tak również wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). W szczególności za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, gdy stanowi ona dolegli-

wość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (tak wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

4.2. Po to, aby skutecznie zarzucić naruszenie przez art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska zasady adekwatności (proporcjonalności) norm wprowadzonych w drodze ustawy do zakładanego celu regulacji ustawowej, wnioskodawca powinien wykazać, że istotnie – zgodnie z jego twierdzeniem – mamy do czynienia z nierzetelnym, intensywnym działaniem ustawodawcy naruszającym generalne zasady konstytucyjne państwa prawa. Wnioskodawca powołuje tu dwa podstawowe argumenty: wymiar sankcji (prowadzący do nieproporcjonalnej dolegliwości dla dotkniętego podmiotu ze względu na cel jej wprowadzenia) oraz bezwzględny charakter sankcji w postaci wymierzonej w sztywną wysokość, bez względu na zaistnienie i rozmiar szkody i bez możliwości uwolnienia się od sankcji ze względu na jakiegokolwiek, także niezależne od podmiotu, okoliczności.

Wymiar podwyższonej opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia tego składowiska wynosi, według art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska, 0,05 (pięć setnych) jednostkowej stawki opłaty za ich składowanie. Opłata za składowanie ma jednak charakter jednorazowy (w istocie więc jest opłatą raczej za złożenie niż „składowanie”), a opłata podwyższona za „umieszczenie” naliczana jest za każdą dobę składowania do czasu uzyskania zatwierdzenia instrukcji. Wnioskodawca nie kwestionuje adekwatności wysokości podstawowej opłaty jednostkowej. Dla oceny jego argumentów istotna jest proporcja między opłatą podstawową a podwyższoną. W efekcie regulacji art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska, opłata podwyższona (należna obok opłaty podstawowej) doprowadzi do podwojenia obciążenia prowadzącego składowisko już po upływie 20 dni od daty nielegalnego umieszczenia odpadów. Jest to więc niewątpliwie wysoka stawka, jednak z drugiej strony zagrożenie stanu środowiska potencjalnie wynikające z długiego okresu nielegalnego składowania odpadów uzasadnia sankcję na tyle surową, aby skutecznie zapobiegać takim zachowaniom. Wnioskodawca nie uprawdopodobnił nie tylko przypisania ustawodawcy intencji doprowadzenia do likwidacji podmiotu naruszającego obowiązek uzyskania właściwej decyzji administracyjnej, ale także twierdzenia o takim skutku wymiaru opłaty w przedstawionym przez wnioskodawcę wypadku jego zakładu budżetowego, jakim jest MPGK. Na marginesie należy wskazać, iż w tym indywidualnym wypadku bardzo znaczny rozmiar obciążenia wynikał przy tym nie z intencji ustawodawcy, ale z wyjątkowo długiego okresu nielegalnego składowania, przy czym nic nie wskazuje na to, aby było to skutkiem okoliczności niezależnych od podmiotu obciążonego. Tym bardziej przedstawiony przykład nie świadczy o tym, że takie wypadki mogą występować w praktyce na tyle często, aby na ich podstawie kwestionować racjonalność i adekwatność wysokości i mechanizmu naliczania opłaty podwyższonej. Nieuzyskanie wymaganej decyzji administracyjnej (bez względu na przyczyny) ani nieświadomość potrzeby jej uzyskania, zwłaszcza w wypadku podmiotu prowadzącego działalność na podstawie zezwolenia administracyjnego w obszarze poddanym intensywnej regulacji, nie może być okolicznością zwalniającą od odpowiedzialności za działanie stanowiące naruszenie prawa.

Co do kwestii proporcjonalności (adekwatności) sankcji przewidzianej w zaskarżonym przepisie do chronionego interesu oraz celu regulacji, analogiczne kryterium występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle bardziej szczegółowego art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście proporcjonalności ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, wobec czego kwestia ta została zbadana dodatkowo poniżej. Należy jednak stwierdzić, że już z analizy przeprowadzonej powyżej wynikało, iż argumenty wnioskodawcy nie wystarczają do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu na gruncie standardów wynikających z art. 2 Konstytucji.

4.3. Z wywodów wnioskodawcy wynika, że w jego opinii, niezbędna byłaby tylko taka regulacja opłaty podwyższonej za składowanie lub magazynowanie odpadów bez właściwej decyzji administracyjnej, która zapewniałaby adekwatność tej opłaty do stopnia wywołanego uszczerbku w środowisku, a także chodziłoby o dostosowanie dolegliwości opłaty do indywidualnej sytuacji majątkowej podmiotu. Zauważyć trzeba jednak, że to stanowisko prowadziłoby do generalnego daleko idącego ograniczenia dopuszczalności uprzedniej kontroli administracyjnej, związanej z formalnymi procedurami i dolegliwymi, sztywnymi sankcjami finansowymi za ich niedopełnienie, w stosunku do wszelkiej działalności grożącej powstaniem szkody dla osób trzecich lub uszczerbku w innych chronionych konstytucyjnie dobrach. Kontrola taka występuje, i jest niezbędna, w wielu obszarach życia podlegających regulacji administracyjnej. W wypadku ochrony środowiska zasada adekwatności podwyższonej opłaty do wyrządzonej szkody prowadziłaby nieuchronnie do relatywizacji i osłabienia odpowiedzialności za podejmowanie działalności potencjalnie zagrażającej środowisku bez jej poddania uprzedniej administracyjnej kontroli.

Dodatkowo trzeba wskazać, że wymagane decyzje w sprawie zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska odpadów lub określenia miejsca i sposobu ich magazynowania (art. 293 ust. 1 i 2 prawa ochrony środowiska) zawierają w swojej treści określenie szeregu szczegółowych obowiązków podmiotu zarządzającego składowiskiem odpadów, w tym zwłaszcza obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków oraz szkód w środowisku (art. 125 i art. 130 ust. 2 ustawy o odpadach). Z tego względu ich wydanie ma bezpośrednie znaczenie dla zapewnienia należytej ochrony środowiska.

Niezależnie od powyższych argumentów, ustalanie wysokości opłaty podwyższonej *ex post* (czyli, jak chyba trzeba rozumieć, w decyzji legalizującej działania podjęte z naruszeniem prawa) prowadziłoby do stanu niepewności prawnej i znacznie ograniczałoby oddziaływanie prewencyjne opłaty podwyższonej. Prawo ochrony środowiska wprowadza tu system samorozliczenia: podmiot prowadzący składowisko odpadów jest obowiązany obliczyć i uiścić bez wezwania obciążającą go z mocy art. 293 ust. 1 opłatę (art. 284 prawa ochrony środowiska). Także i to rozwiązanie, którego konstytucyjności wnioskodawca nie podważa, jest potrzebne dla właściwego oddziaływania prewencyjnego opłaty.

Z powyższych względów należy przyjąć, że postulat dostosowania wysokości opłaty podwyższonej do stopnia spowodowanego przez podmiot prowadzący składowisko odpadów pogorszenia środowiska, a więc w istocie nadania jej przede wszystkim restytucyjnego charakteru, jest sprzeczny z jej mającą podstawowe znaczenie funkcją prewencyjną, polegającą na zapewnieniu przeprowadzenia uprzedniej kontroli administracyjnej. Mechanizm sztywnej opłaty jest więc w istocie niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę i koniecznego dla skutecznej ochrony środowiska celu.

4.4. W kontekście zasady proporcjonalności *sensu stricto* wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji należało ponadto ocenić wywiązanie się ustawodawcy z obowiązku wyważenia znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego na obywatela/podmiot (dolegliwości ingerencji w sferę jego konstytucyjnych praw i wolności). Należało tu uwzględnić z jednej strony wagę ochrony środowiska jako wartości konstytucyjnej mającej bezpośrednie oparcie w szeregu przepisów Konstytucji, w szczególności w jej art. 5 i art. 86, oraz istotne znaczenie społeczne, a z drugiej strony dolegliwość sankcji dla podmiotów obciążonych opłatą dodatkową. Po tej drugiej stronie trzeba uwzględnić szereg okoliczności uzasadniających surowy charakter sankcji. Przede wszystkim to, że obciąża ona podmiot, który dopuścił się naruszenia prawa podejmując działalność bez uzyskania wymaganej decyzji administracyjnej (a więc ustawodawca chroni tu oprócz środowiska także integralność porządku prawnego

gwarantowaną przez art. 83 Konstytucji). Ponadto, że brak takiej decyzji powoduje zwiększone zagrożenie stanu środowiska w wymiarze potencjalnie bardzo znacznym, a ostateczny wymiar opłaty zależy także od zachowania samego podmiotu, który powinien podjąć działania w celu możliwie szybkiej legalizacji podjętego składowania odpadów, w ten sposób zarazem minimalizując zagrożenie stanu środowiska i obciążając go sankcją. Argumenty te pozwalają na przyjęcie, że regulacja zawarta w zaskarżonym art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska nie narusza wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności *sensu stricto* przez ustanowienie opłaty podwyższonej w nadmiernej wysokości.

Trybunał nie rozważał kwestii, czy opłata podwyższona w nieco mniejszej wysokości mogłaby nadal należycie spełniać funkcję prewencyjną, ponieważ wnioskodawca nie przedstawił żadnych argumentów na rzecz takiej tezy, ograniczając się do postulatu adekwatności opłaty do wyrządzonego w środowisku uszczerbku. Postulat ten, jak wskazano wyżej, jest jednak niemożliwy do zrealizowania.

4.5. Odnosząc się do oceny konstytucyjności regulacji z wskazanymi przez wnioskodawcę art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji należało zauważyć, że zazwyczaj w sprawach, których przedmiotem jest konstytucyjność ingerencji ustawodawcy w prawo własności, powoływane są oba te artykuły, przy czym art. 31 ust. 3 jako przepis związkowy wobec art. 64. Wnioskodawca wybrał jednak inną drogę, powołując art. 31 ust. 3 tylko jako związkowy wobec art. 86 Konstytucji. Pomimo to powiązania merytoryczne zachodzące pomiędzy art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazują na celowość ich łącznego przedstawienia.

4.5.1. Art. 64 w ust. 1 Konstytucji zapewnia każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; w ust. 3 zastrzega, że ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa. Art. 31 ust. 3 dopuszcza z kolei ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 zawierają ponadto ten sam warunek formalny, mianowicie iż ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa własności, mogą wynikać jedynie z ustawy; ten warunek jest bezspornie w rozstrzyganej sprawie spełniony, ponieważ przedmiotem zaskarżenia są ograniczenia wynikające z przepisów prawa ochrony środowiska.

Zarzut naruszenia istoty każdego prawa chronionego konstytucyjnie (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym w szczególności istoty prawa własności (art. 64 ust. 3), zgodnie z orzecznictwem Trybunału może być podnoszony tylko wówczas, gdy ingerencja ustawodawcy w takie prawo ma charakter szczególnie intensywny, niweczący w istocie jego podstawowe atrybuty. W odniesieniu do prawa własności są to: możliwość korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób, pobierania z niej pożytków i rozporządzania nią. W szczególności w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190), Trybunał stwierdził: „Istota» prawa lub wolności wyznacza (...) bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. (...) A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje Konstytucja”. Art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi jednak ponadto wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią natomiast kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń zarówno w aspekcie formalnym jak i materialnym, nie wyczerpują wszakże listy konstytucyjnych obwarowań zawężających w tym zakresie jego swobodę (tak TK w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Takie zawężenie swobody prawodawcy

wynika w szczególności z dotyczącego wszystkich konstytucyjnych wolności i praw art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, wymagając, aby ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na wymienione w tym przepisie kryteria, ustanawia zasadę proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę tych praw. Kryteria uzasadniające wprowadzenie ograniczeń to bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Na zasadę proporcjonalności składają się natomiast trzy bardziej szczegółowe kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu. Zgodnie z kryterium 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. Konieczność polega na niezbędności danego ograniczenia dla ochrony wskazanych przez ustawodawcę kryteriów; wreszcie proporcjonalność oznacza potrzebę wyważenia znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego na obywatela (dolegliwości ingerencji w sferę jego praw i wolności) – (zob. w szczególności wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86, 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31 i 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43).

4.6. Zdaniem wnioskodawcy, o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, ma świadczyć nadmierność ustawowej ingerencji w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, polegająca na braku w regulacji prawa ochrony środowiska jakichkolwiek okoliczności zwalniających od odpowiedzialności. Wnioskodawca wskazuje, iż taką okolicznością winna być m.in. sytuacja majątkowa zobowiązanego do uiszczenia opłaty podmiotu prowadzącego składowisko odpadów. Należy zauważyć, iż ta okoliczność mogłaby być uwzględniona tylko w ramach systemu wymiaru opłaty *ex post* albo w postaci dopuszczalności złożenia wniosku o obniżenie opłaty. Z uwagi jednak na to, że wymiar opłaty zależy od czasu trwania ograniczenia, taka regulacja byłaby nieskuteczna (czyli według jednego z kryteriów proporcjonalności ingerencji ustawowej – nieprzydatna), ponieważ oddziaływałaby negatywnie na motywację podmiotu znajdującego się w złej sytuacji majątkowej do zalegalizowania podjętej działalności, a zatem osłabiała ochronę środowiska m.in. wskutek trwającego braku zabezpieczenia potencjalnych roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków oraz szkód w środowisku.

Zauważyć wreszcie trzeba, że chociaż prawo ochrony środowiska nie przewiduje żadnych okoliczności zwalniających od sankcji w postaci opłaty podwyższonej, to istnieją one w systemie prawnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 24 stycznia 2006 r. (sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6), 15 stycznia 2007 r. (sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2) oraz 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12 OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68), odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne. Ta charakterystyka obejmuje także sankcję administracyjną w postaci opłaty szczególnej związanej z naruszeniem przepisów (np. opłaty podwyższonej), która różni się od kary tylko silniejszym akcentem na prewencję niż represję. Zgodnie z wyrokiem z 15 stycznia 2007 r., „[o]dpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. (...) Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej”. W tym samym wyroku Trybunał zauważył także, że „[o]biektywny fakt naruszenia prawa jest w takim stanie rzeczy podstawą zastosowania sankcji. Taka formuła odpowiedzialności

ści powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania. Podstawową przesłanką odpowiedzialności jest w takim układzie odniesienia bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego”. Wynika stąd pewien automatyzm sankcji, który jednak, zdaniem Trybunału, jest dopuszczalny i uzasadniony, ponieważ uniemożliwia organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanych orzeczeniach dopuszczał ostrożne, odpowiednio stosowanie do sankcji administracyjnych o charakterze represyjnym, standardów określonych w art. 42 Konstytucji, odnoszących się wprost tylko do odpowiedzialności karnej. Stanowisko to wskazuje, że nawet w wypadku odpowiedzialności ustawowej prawodawca nie może korzystać z pełnej dowolności kształtowania podstawy przypisania podmiotowi naruszenia prawa. W wyroku z 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12) Trybunał orzekł, że „[s]tosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy”. Prawidłowe konsekwencje wyciągnięto stąd w orzecznictwie sądów administracyjnych; w szczególności NSA w uzasadnieniu wyroku z 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2027/15, Lex nr 2289752) powtórzył za cytowanym ostatnio wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście regulacji opłat dodatkowych w prawie ochrony środowiska, 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)”.

Wnioskodawca nie wykazał więc że regulacja zawarta w zaskarżonym art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska naruszała wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności *sensu stricto* przez ustanowienie opłaty podwyższonej bez wskazania okoliczności, które mogłyby uwolnić podmiot prowadzący składowisko odpadów od obowiązku uiszczenia tej opłaty.

4.7. Istotne miejsce w argumentacji wnioskodawcy zajmuje powołanie się na wspomniany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, dotyczący administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, ustanowionej w art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55), w którym Trybunał uznał nałożenie takiej kary w sztywno określonej wysokości bez względu na okoliczności czynu za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprawa ta jest, zdaniem wnioskodawcy, tak podobna do sprawy rozstrzyganej z jego wniosku, że rozstrzygnięcie tej drugiej powinno być analogiczne. W rzeczywistości jednak podobna jest tylko ogólna struktura problemu: ustawa wymagająca uzyskania decyzji administracyjnej zawiera przepis przewidujący finansową sankcję administracyjną o sztywno określonej wysokości za podjęcie działania niedozwolonego bez takiej decyzji. Poza tym jednak sytuacja zobowiązanego do zapłaty kary za usunięcie drzew lub krzewów jest, jak wynika z uzasadnienia wyroku z 1 lipca 2014 r., pod kilkoma istotnymi względami różna od sytuacji zobowiązanego do uiszczenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów. Po pierwsze, kara za usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości przez jej właściciela jest konsekwencją ingerencji ustawodawcy w prawo własności w ścisłym pojęciu, wobec czego art. 64 ust. 3 Konstytucji jest tu właściwym wzorcem kontroli. Po drugie, ingerencja polegająca na ograniczeniu pod rygorem kary pieniężnej prawa do korzystania z nieruchomości stanowiącej własność podmiotu jest z natury rzeczy bardziej dolegliwa niż nałożenie opłaty podwyższonej z powodu podjęcia przez podmiot ustawowo reglamentowanej działalności gospodarczej bez uzyskania wymaganej decyzji administracyjnej. Po trzecie, wy-

sokość kary za usunięcie drzew lub krzewów jako kary jednorazowej jest całkowicie sztywna i zachowanie podmiotu po naruszeniu prawa na nią nie wpływa. Po czwarte, ta kara jest wysoka, a odnosi się do bardzo szerokiego kręgu właścicieli nieruchomości; dla ich znacznej części stanowi ciężar nadmierny w zestawieniu ze spowodowanym uszczerbkiem dla środowiska (i tak było w sytuacji osób, których skargi konstytucyjne były przedmiotem rozstrzygnięcia). Po piąte, jest to kara w ścisłym tego słowa znaczeniu, nakładana po spowodowaniu określonego uszczerbku w środowisku (a nie za samo naruszenie obowiązku uzyskania zezwolenia), co pozwala, bez naruszenia zasad funkcjonowania regulacji, na uwzględnienie przy jej wymiarze istnienia i rozmiaru tego uszczerbku. Te różnice sytuacji podmiotów poddanych ingerencji ustawowej w ich prawa konstytucyjne uzasadniają różnicę w rozstrzygnięciu obu spraw.

Reasumując, Trybunał stwierdził, że kwestionowana regulacja nie narusza nakazu zachowania proporcjonalności wkraczania w prawa majątkowe. Ustawodawca zachował w kwestionowanej regulacji właściwe proporcje pomiędzy zapewnieniem przestrzegania wymogu składowania odpadów a dolegliwością finansową obciążającą podmiot, który narusza obowiązki ustawowe w zakresie składowania i magazynowania odpadów. W ocenie Trybunału, ustawodawca zastosował w zaskarżonym przepisie rozwiązanie proporcjonalne do wagi dobra, któremu zaskarżona regulacja ma służyć, tj. ochronie środowiska.

4.8. Wzorcem kontroli powołanym przez wnioskodawcę jest art. 86 Konstytucji, w myśl którego „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Podmiotem sformułowanego tu obowiązku jest „każdy”, a to znaczy, iż obowiązek dbałości o stan środowiska ma charakter powszechny. Obowiązek ten jest adresowany do osób fizycznych, prawnych, jak i jednostek organizacyjnych, bez względu na ich charakter czy rodzaj prowadzonej działalności. Ochrona środowiska jest w szczególności obowiązkiem władz publicznych, jak stanowi art. 74 ust. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że art. 86 Konstytucji ustanawia zasadę odpowiedzialności każdego podmiotu za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, ale nie określa zasad tej odpowiedzialności. W tym zakresie Konstytucja odsyła do regulacji ustawowej.

Powyższy wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a jak wskazano już wyżej, ochrona środowiska jest jednym z tych kryteriów.

Powołany przez wnioskodawcę art. 86 Konstytucji stanowi niewątpliwie istotny element konstytucyjnej regulacji ochrony środowiska i podstawę jej regulacji ustawowej. Art. 293 ust. 1 prawa ochrony środowiska nie może jednak być brany pod uwagę jako wytyczający granice dopuszczalnej, w interesie ochrony środowiska, ingerencji w sferę praw konstytucyjnych. Przepis ustanawiający powszechny obowiązek ochrony środowiska ciążyący na każdym oraz zasadę odpowiedzialności za pogorszenie środowiska mógłby być podstawą ewentualnego zarzutu, że określona regulacja nie chroni środowiska wystarczająco (taki zarzut wobec art. 293 ust. 1 pojawia się w argumentacji wnioskodawcy, nie jest on jednak uzasadniony w sposób pozwalający na jego rozpoznanie przez Trybunał). Art. 86 zdanie pierwsze Konstytucji nie daje natomiast żadnych podstaw do oceny, czy regulacja ustawowa, do której przepis ten odsyła w zdaniu drugim, ustanawiająca zasady tej ochrony (zasady odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia środowiska), nie ingeruje zbyt głęboko i w sposób nieuzasadniony w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych; opisuje jedynie wartość, która ma być chroniona. Z tego względu art. 86 Konstytucji nie stanowił adekwatnego wzorca zbadania zasadności zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Nie zmieniło tej

konkluzji powołanie przez wnioskodawcę art. 86 w związku z art. 31 ust. 3; te skutki normatywne, jakie wnioskodawca przypisuje temu związkowi, podlegają w istocie ocenie bezpośrednio i wyłącznie na podstawie tego ostatniego przepisu. W zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 86 Konstytucji postępowanie zostało zatem umorzone.

4.9. Nałożenie opłaty podwyższonej nie stanowi jednak w ogóle ingerencji w prawo własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji; nie dotyczy ono bowiem żadnego przedmiotu majątkowego, do którego można byłoby odnieść wskazane wyżej kryteria określone w orzecznictwie Trybunału. Art. 64 ust. 3 (inaczej niż ust. 1 i 2 tego artykułu) dotyczy istoty prawa własności w ścisłym (cywilistycznym) rozumieniu: „zawarta w art. 64 ust. 3 przesłanka konieczności nienaruszania istoty prawa własności nie dotyczy innych praw majątkowych, których ograniczenia powinny mieścić się w ogólnej formule art. 31 ust. 3 Konstytucji” (tak w wyroku z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). W związku z tym ustaleniem, dla zastosowania ograniczenia dotyczącego nienaruszania istoty prawa należy każdorazowo odnieść się do właściwości danego naruszonego prawa majątkowego. Art. 64 ust. 3 Konstytucji nie był z tego względu adekwatnym wzorcem zbadania konstytucyjności zaskarżonego przepisu, który w ogóle nie ingeruje w prawo własności w ścisłym znaczeniu. W tym zakresie zatem postępowanie zostało umorzone.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.