

Warszawa, 4 września 2000 r.

Opinia
w sprawie zgodności przepisów niższej mocy z art. 217 i art. 32
Konstytucji w sprawie K.14/2000

Konfederacja Pracodawców Polskich wnioskiem z dnia 16 maja 2000 r. do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła (I) o stwierdzenie niezgodności z art. 217 Konstytucji wskazanych przez siebie przepisów, polegającej na tym, że materie zastrzeżone do wyłączności ustawowej przekazane zostały do uregulowania i uregulowane w rozporządzeniach. Wskazane tu przepisy to: a) art. 86e ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1994 r., nr 49, poz. 196, z późn. zm.) i w konsekwencji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza oraz za usuwanie drzew lub krzewów (Dz. U. nr 162, poz. 1117, z późn. zm.), b) art. 30 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. nr 96, poz. 592, z późn. zm.) i w konsekwencji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie opłat za składowanie odpadów (Dz. U. nr 162, poz. 1128, z późn. zm.) i c) art. 56 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230, z późn. zm.) i w konsekwencji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz. U. nr 133, poz. 637, z późn. zm.). Jednocześnie Konfederacja Pracodawców Polskich tymże wnioskiem wystąpiła (II) o stwierdzenie niezgodności § 7 ust. 5-8 wymienionego wyżej rozporządzenia w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych z art. 32 Konstytucji, polegającej na naruszeniu zasady równości wobec braku podstaw merytorycznych do zróżnicowania opłaty w zależności od źródła pochodzenia ścieków. I wreszcie Konfederacja Pracodawców Polskich wniosła (III) o stwierdzenie niezgodności § 2 ust. 3 (wraz z załącznikiem nr 3) i § 2 ust. 4 (wraz z załącznikiem nr 4) wspomnianego rozporządzenia w sprawie opłat za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza oraz za usuwanie drzew i krzewów z przepisami art. 86a ust. 1 wspomnianej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, polegającej na tym, że wbrew przepisowi ustawowemu wysokość opłaty została uzależniona nie od rodzaju i

ilości substancji zanieczyszczających, wprowadzonych do powietrza, ale od rodzaju i ilości spalonego paliwa.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Jak się zaś wydaje, opłaty za korzystanie ze środowiska mieszczą się w konstytucyjnym pojęciu podatków i innych danin publicznych, niezależnie od tego, jaki charakter *sensu stricte* przypisany im zostaje na gruncie przepisów niższej rangi. W odniesieniu więc i do opłat za korzystanie ze środowiska należy przyjąć, iż konstytucyjna regulacja przewiduje nie tylko ustawowe ich nakładanie, ale i te elementy konstrukcyjne instytucji, które zawarte są w przepisie art. 217 *in fine*. Biorąc dosłownie brzmienie przepisu konstytucyjnego, Konfederacja Pracodawców Polskich prezentuje pogląd, iż stawki opłat muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, nie zaś w rozporządzeniach wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy. Zakresem tym objęte być winno nie tylko ustalenie stawek opłat, ale i współczynników różnicujących oraz podmiotowych i przedmiotowych zwolnień od uiszczania opłat.

Stanowisko prezentowane przez Konfederację Pracodawców Polskich należy uznać za słuszne. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie analizował problem głębokości (szczegółowości) regulacji ustawowej, określającej zakres dopuszczalnych regulacji w akcie wykonawczym. Konkludował, iż zależy to od normowanej materii, dostrzegając w odniesieniu do regulacji „represyjnych” bezwzględną wyłączność ustawy, oznaczającą nakaz normowania w samej ustawie właściwie wszystkich istotnych elementów konstrukcyjnych instytucji, w odniesieniu zaś do innych dziedzin dostrzegając możliwość pozostawienia przez ustawę większego miejsca dla regulacji wykonawczych, jednak i tu z zastrzeżeniem, że nie może prowadzić to do blankietowej regulacji ustawowej. Nie można więc, zdaniem Trybunału, pozostawiać organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (K.40/97, OTK ZU nr 1/1998). Zdaniem Trybunału, ustawy podatkowe – w rozumieniu art. 217 Konstytucji – spełniać muszą wymagania kwalifikowane, w szerszym zakresie i głębszej treści w porównaniu do wymagań stosowanych w przyzwoitej legislacji. W swym wyroku (U.9/97, OTK ZU nr 2/1998) Trybunał podkreślił, iż wszystkie istotne elementy

stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie. W odniesieniu do materii określonych na początku art. 217 Konstytucji uregulowanie w samej ustawie konieczne jest co do wszystkich podstawowych elementów, tak by miało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności.

Ale także w materiałach, o których mowa w art. 217 *in fine* Konstytucji, w samej ustawie – jako wymóg bezwzględny – winno znaleźć się określenie „zasad” i „kategorii”, dopiero zaś kwestie bardziej szczegółowe przekazane mogą być do uregulowania aktem wykonawczym. Nawet i wtedy jednak ustawowe upoważnienia do wydania aktu wykonawczego muszą odpowiadać wymogom art. 92 Konstytucji (por. wyrok z dn. 9.11.1999 r. w spr. K.28/98).

Wymogom tym nie odpowiadają przepisy art. 86e ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 30 ustawy o odpadach i art. 56 ustawy Prawo wodne. W przywołanym art. 86e wbrew (art. 217) przepisom konstytucyjnym Radzie Ministrów pozostawia się określenie stawek opłat (ust.1 pkt 1), współczynników różnicujących opłaty oraz wykazów przedmiotowych i podmiotowych zwolnień (ust. 3) a nawet możliwości podwyższenia opłat (ust. 4), które wszystkie winny być uregulowane bezpośrednio w samej ustawie. Na marginesie można dodać, że w kształcie obecnym przepis ustawowy godzi też w art. 92 Konstytucji, co jest jednak wtórne i bezprzedmiotowe na tle art. 217 Konstytucji. W art. 56 Prawa wodnego rządowi pozostawia się określenie nie kwestii szczegółowych, lecz „zasad” (art. 2) i współczynników różnicujących opłaty (ust. 2c – tu także bez materialnych wytycznych). W art. 30 ustawy o odpadach pozostawiono w rękach Rady Ministrów określenie stawek opłat (ust. 1) i czasu, po upływie którego nie ponosi się opłat (ust. 3). Uregulowaniom zawartym bezpośrednio w ustawie trudno więc przypisać cechy kompletności co do zasadniczych elementów konstrukcyjnych instytucji.

Zasadny jest także zarzut Konfederacji Pracodawców Polskich, dotyczący złamania konstytucyjnej zasady równości. Dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wyraża założenie, iż wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą być oparte na przekonujących, analizowanych wielokrotnie, kryteriach. Nie spełnia – z punktu widzenia celów ochrony środowiska – wymogów racjonalności zróżnicowanie stawek o charakterze podmiotowym, w zależności od gałęzi przemysłu, z którego pochodzą ścieki.

Zasadny jest również zarzut podniesiony w punkcie III wniosku, ponieważ kwestionowane § 2 ust. 3-4 (wraz z cyt. załącznikami) wspomnianego rozporządzenia w sprawie opłat za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza (...) wprowadzają stawkę „łączną” opłat, której konstrukcja nie przeczy wprawdzie wprost przepisowi ustawowemu, dającemu podstawę do ustanowienia rozporządzenia, ale wyraźnie godzi w inny przepis (art. 86a ust. 1) ustawy o ochronie środowiska. Przepis ustawowy (art. 86a ust. 1) wymaga bowiem, aby opłaty za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza były ustalane w zależności od ich rodzaju i ilości, którego to wymogu nie spełnia konstrukcja „stawki łącznej”. Nie ulega wątpliwości w świetle konstytucyjnej konstrukcji systemu źródeł prawa i w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że każdy przepis rangi niższej niż ustawa nie może być sprzeczny z jakimikolwiek przepisami ustawowymi. Naruszenie tej hierarchii oznacza także naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2).

Sporządził: Andrzej Szmyt