

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

4.3.

Opłata za brak sieci zbierania pojazdów jako instrument odpowiedzialności administracyjnej?

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Dr,

Uniwersytet Łódzki

Obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów – uwagi wprowadzające

Jednym z podstawowych obowiązków wynikających z przepisów ustawy z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (dalej u.r.p.w.e.)¹ jest zapewnienie sieci zbierania pojazdów. Pod względem podmiotowym obowiązek ten kierowany jest do wprowadzającego pojazd, a jest nim w rozumieniu ustawy przedsiębiorca będący producentem pojazdu lub przedsiębiorca dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu. Od strony przedmiotowej dotyczy pojazdów samochodowych wycofanych z eksploatacji, tzw. wraków samochodowych, stanowiących odpad w rozumieniu przepisów o odpadach.

1 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1162 z późn.zm. Ustawa ta dokonuje transpozycji do prawa polskiego wymagań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. WE L 269 z 21.10.2000, s. 34; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 224, z późn.zm.). Generalnym celem tejże dyrektywy jest zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a następnie promowanie ponownego użycia i recyklingu lub innych form odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części – w taki sposób, by zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Sieć zbierania pojazdów obejmować ma terytorium kraju w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu². Przedsiębiorca wprowadzający pojazd musi zapewnić sieć wyłącznie przez własne stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów lub na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącym stacje demontażu.

Po zmianach u.r.p.w.e. wprowadzonych na podstawie ustawy z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska* (dalej p.o.ś.) oraz niektórych innych ustaw³ doprecyzowany został sposób zapewnienia sieci zbierania pojazdów. Obowiązek zapewnienia sieci dotyczy obecnie tego wprowadzającego pojazd, który wydaje kartę pojazdu⁴ (art. 10 u.r.p.w.e.), obowiązek ten jest niezależny od liczby wprowadzanych pojazdów w danym roku kalendarzowym⁵. Na podstawie zmienionego art. 12 ust. 1 u.r.p.w.e. pozostali wprowadzający pojazdy nie muszą zapewniać sieci⁶.

Stosownie do treści art. 12 ust. 2 u.r.p.w.e. wprowadzający pojazd, który nie ma obowiązku zapewnienia sieci, jest obowiązany do wniesienia, na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju. Obowiązek wniesienia opłaty obciąża także podmioty niebędące przedsiębiorcami, które dokonują wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu, ich obowiązkiem jest uiszczenie opłaty, nie zapewnienie sieci zbierania pojazdów.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.p.w.e. wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie o podleganiu temu obowiązkowi i nie wypełnia go, jest obowiązany do nali-

2 Zob. szerzej: B. Draniewicz, *Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r., IV SA 103/09 Obowiązek zapewnienia sieci Problem stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów*, „Odpady i Środowisko” 2009, nr 4, s. 32–47.

3 Dz.U., nr 215, poz. 1664.

4 O której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (t.j. Dz.U. 2012, poz. 1137 z późn. zm.); będzie to producent lub importer nowych pojazdów.

5 W pierwotnej wersji ustawy przyjęto, iż obowiązek zapewnienia sieci nie dotyczy wprowadzającego, który wprowadza na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w roku kalendarzowym.

6 Zob. szerzej: B. Kłopotek, *Pojazdy wycofane z eksploatacji – zmiany*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 1(220), s. 30.

czenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. Opłata ma być obliczana jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku, przy czym stawka opłaty wynosi 500 zł za pojazd. Obowiązek obliczenia opłaty za brak sieci powstaje na koniec roku kalendarzowego, opłata jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy⁷.

Wprowadzający pojazd musi dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci lub dowód wpłaty opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju.

Kontrowersje wokół charakteru prawnego opłaty za brak sieci

Charakter prawny opłaty za brak sieci, określanej też jako opłata recyklingowa, jest dyskusyjny. Niektórzy przedstawiciele doktryny, a zwłaszcza B. Draniewicz, wskazują, iż opłata za brak sieci jest daniną publiczną, a nie sankcją administracyjną. Autor ten kwestionuje sankcyjny charakter opłaty, opierając się na założeniu, że zobowiązany podmiot nie musi realizować obowiązku zapewnienia sieci, może obowiązek ten realizować przez uiszczenie stosownej opłaty, mającej charakter zbliżony – choć nie tożsamy – do opłaty produktowej, o której mowa w ustawie z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁸. Jego

7 Dokonana w 2007 r. nowelizacja ustawy obowiązek ten nieco złagodziła, różniąc wysokość opłaty w przypadku zorganizowania sieci tylko w sposób częściowy.

8 T.j. Dz. U. 2014, poz. 1413. Zob. B. Draniewicz, *Opłata produktowa. Wybrane zagadnienia prawne*, „Odpady i Środowisko” 2005, nr 2; idem, *Opłata produktowa, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 223 i n.; idem, *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 98–100, pkt 3.2.–3.4. Pogląd, iż opłata produktowa jest daniną publiczną, podziela także m.in. M. Stoczkiewicz, [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, Wrocław 2002, Komentarz do art. 12. Większość przedstawicieli doktryny uznaje jednak opłaty produktowe za sankcje, por. M. Górski, *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za*

zdaniem, prawodawca dopuszcza na równych zasadach dwa legalne alternatywne sposoby realizacji obowiązku przyczynienia się do recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji: fizyczne utworzenie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji na podstawie art. 11 u.r.p.w.e. bądź zapłatę daniny publicznej w postaci opłaty za brak sieci zbierania pojazdów na podstawie art. 14 u.r.p.w.e. Dowodzi, że opłata za brak sieci nie jest sankcją administracyjną, tylko opłatą, której celem jest zgromadzenie środków publicznych na finansowanie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, równoważną opłacie, o której mowa w art. 12 ust. 2 u.r.p.w.e. Nie można więc do tej opłaty stosować zasad wykładni prawa dla sankcji administracyjnych, tylko dla danin publicznych, do których stosuje się ustawę – *Ordynacja podatkowa*. B. Draniewicz akcentuje, że wyraźną wolą ustawodawcy było traktowanie opłaty za brak sieci na gruncie ustaw podatkowych jako koszt uzyskania przychodu, za które ustawy podatkowe nie uznają jakichkolwiek kar i opłat sankcyjnych, a w szczególności kar, opłat z tytułu nieprzestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska. W argumentacji tej brane jest pod uwagę przede wszystkim literalne brzmienie przepisu art. 14 ust. 1 u.r.p.w.e., natomiast nie jest, moim zdaniem, uwzględniana wykładnia celowościowa i systemowa.

Odnotować należy, iż w kilku orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawiano stanowisko, iż opłaty za korzystanie ze środowiska należy zaliczyć do nietypowych, swoistych podatków stanowiących przychód funduszu celowego (funduszu ochrony środowiska)⁹. Jest to stanowisko kontrowersyjne, nie znajduje ponadto potwierdzenia w linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁰.

W moim przekonaniu należy przyjąć, że opłata ponoszona przez tzw. wprowadzających pojazdy, przewidywana przepisami ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, jest sankcją finansową (administracyjną) z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych – ponoszona jest z tytułu niewypełnienia obowiązku zorganizowania i zapewnienia dostępu do sieci zbierania pojazdów obej-

naruszanie zasad korzystania ze środowiska, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 315 i n.

9 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 916/08, LEX nr 521868, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 283/08, LEX nr 499870, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07, LEX nr 356707. Zob. także B. Draniewicz, *Głosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 637/07*, PiŚ 2008, nr 3, s. 91.

10 Zob. np. wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 2377/12.

mującej terytorium kraju. Za taką interpretacją przemawiają m.in. zasady ogólne prawa ochrony środowiska, przyjęte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹¹, w szczególności zasada prewencji, o której mowa w art. 6 ust. 1 p.o.ś oraz zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 7 oraz art. 7a p.o.ś.). Jest to sankcja administracyjna, egzekwowana przez organy administracji w swoistej dla administracji formie i procedurze.

Konstrukcja instrumentu, jakim jest opłata recyklingowa, wychodzi z założenia, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie. Konstrukcja ta mocno podkreśla podstawowy cel ustanowienia sankcji administracyjnych w ochronie środowiska – jest nim przede wszystkim dążenie do wypełniania obowiązków związanych z ochroną środowiska, a nie funkcja fiskalna¹². Argumentów przemawiających za tym, iż opłata recyklingowa jest sankcją administracyjną, można też upatrywać w przyjętej w doktrynie koncepcji funkcji prawa ochrony środowiska, funkcji sankcji administracyjnych w ochronie środowiska, odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Uważam, że jedynie w przypadku, gdzie 500 zł opłaty za pojazd za brak sieci miałby ponosić także wprowadzający pojazd, którego ustawa zwalnia z obowiązku tworzenia sieci, opłata ta nie powinna być uznawana za sankcję administracyjną, nie stanowi bowiem dolegliwości za niewykonanie obowiązku, bo obowiązek organizowania sieci jest w tym przypadku zniesiony.

W doktrynie prawa ochrony środowiska podkreśla się, że podstawowym zadaniem odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest zagwarantowanie wykonania obowiązków prawnych związanych z ochroną środowiska. Za pomocą instrumentów odpowiedzialności prawnej realizowane są podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska: prewencyjna, kompensacyjna, wychowawcza i represyjna¹³. Należy przyjąć, że sankcja prawna stanowi przejaw odpowiedzialności prawnej,

11 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem p.o.ś.

12 Por. M. Górski, *Opłaty podwyższone...*, s. 329. Zob. także: A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 185; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 68 i n.; W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985.

13 Por. J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 121–122. Tezę o trojakiem rodzaju funkcjach prawa w ochronie środowiska – funkcji prewencyjnej, restytucyjnej i konserwatorskiej formułuje B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 19 i 39. Zob. także: B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 12.

jednakże nie jest jej synonimem, odpowiedzialność prawna jest bowiem kategorią szerszą. Sankcja stanowi etap na drodze do wyegzekwowania odpowiedzialności¹⁴. Jak już wskazywałam w swoich wcześniejszych publikacjach, uważam, że przez sankcję administracyjną w ochronie środowiska należy rozumieć wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki prawne dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków związanych z ochroną środowiska wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa, nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej¹⁵, ale także za sankcję należy uznać ujemne konsekwencje o charakterze administracyjnoprawnym, powstające dla podmiotów naruszających przepisy dotyczące ochrony środowiska z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej. Do sankcji administracyjnych w ochronie środowiska w moim przekonaniu należy zaliczać również opłaty podwyższone, będące formą „samoukarania” oraz opłaty produktowe, choć co do charakteru prawnego tych drugich poglądy doktryny, jak już wspomniałam, nie są jednolite. Przyjmuję, że wskazane sankcje są instrumentami odpowiedzialności administracyjnej ze względu na tryb jej egzekwowania. Za sankcje typu administracyjnego uznaję zatem wszelkie konsekwencje związane z faktem niezrealizowania czy też nieprawidłowego zrealizowania określonego obowiązku, które to konsekwencje powinien wyciągać organ zobowiązany do czuwania nad wykonywaniem danego obowiązku¹⁶.

Dla wykazania, iż opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, kluczowe znaczenie ma interpretacja przepisów ogólnych ustawy *Prawo ochrony środowiska*, będącego aktem, który w założeniu stanowić ma punkt wyjścia i bazę dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które to przepisy powinny być konstruowane, interpretowane i stosowane w sposób umożliwiający

14 Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty realizacji odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy w ochronie środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 86–88.

15 Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

16 Por. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 221. Zauważyć przy tym należy, że obowiązek prawny ma cechy obowiązku administracyjnoprawnego przede wszystkim wówczas, gdy jest kształtowany normami prawa administracyjnego, a ma to miejsce, kiedy norma upoważnia organ administracji do nałożenia obowiązku bądź ukształtowania jego treści, ewentualnie, gdy wykonanie obowiązku wynikającego bezpośrednio z ustawy pozostaje pod nadzorem organu administracji.

osiąganie wspólnych dla nich wszystkich celów. Należy pamiętać, że do podstawowych zasad prawa ochrony środowiska zawartych w dziale I tytułu I ustawy p.o.ś. należą zasada prewencji (art. 6 ust. 1) oraz zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia środowiska (art. 7 oraz art. 7a), określana potocznie jako zasada „zanieczyszczający płaci”. Uznanie ich za ogólne w założeniu ma stwarzać podstawę do ujednolicania interpretacji i praktyki stosowania całego systemu przepisów o ochronie środowiska. Opłata za brak sieci jest, moim zdaniem, sankcją dlatego, że pierwotne znaczenie – i dla celów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji podstawowe – ma obowiązek zapewnienia sieci. Za taką argumentacją przemawia właśnie interpretacja zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.

Prewencja jest podstawową funkcją prawa ochrony środowiska. Według przepisu art. 6 ust. 1 p.o.ś.: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”. U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości, w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić nawet po ich powstaniu¹⁷. Celem zasady prewencji jest zminimalizowanie szkodliwości i niebezpieczeństwa związanego z ingerencją w środowisko. Zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegają powstawaniu szkód i spowodują wstrzymanie się od działań, które szkody mogą spowodować. Prewencja wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. W moim przekonaniu, obowiązek zapewnienia sieci powinien być pojmowany jako wyraz zasady prewencji w dziedzinie ochrony środowiska.

Jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska jest też zasada „zanieczyszczający płaci”, nazywana także „zasadą odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia”. Zgodnie z art. 7 p.o.ś. powodujący zanieczyszczenie środowiska musi ponosić koszt usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto natomiast może spowodować zanieczyszczenie środowiska, powinien ponieść koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Moim zdaniem, należy uznać, że tzw. wprowadzający pojazdy powinien być traktowany jako zanieczyszczający ponoszący finansową odpowiedzialność za przestrzeganie pełnego zakresu standardów wprowadzonych w ramach określonej jurysdykcji. Powinien być traktowany jako podmiot będący sprawcą zanieczyszczenia, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje

17 Zob. szerzej: P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 57.

szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania szkód. Opłata za brak sieci ma w rozumieniu zasady „zanieczyszczający płaci” pełnić funkcję bodźcową, a także zachęcać sprawcę do podejmowania takich środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie. Jak już wskazywałam, funkcja fiskalna opłaty powinna mieć drugoplanowe znaczenie, ważniejszy powinien być efekt środowiskowy.

Warto zauważyć, iż 9 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczące zgodności z niektórymi z zasad wynikających z art. 2 Konstytucji reguł naliczania opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r.¹⁸, podkreślił, iż zgodnie z celami ustawy o recyklingu założeniem prawodawcy było mobilizowanie producentów i importerów pojazdów do stworzenia sieci zbierania pojazdów, której istnienie zapobiega powiększaniu się szarej strefy obrotu częściami ze zużytych samochodów. Opłata za brak sieci została wprowadzona po to, by przymusić przedsiębiorców do tworzenia sieci od pierwszej chwili obowiązywania ustawy. Wprowadzony mechanizm naliczania i ustalania jej wysokości był uzasadniony charakterem obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej za niespełnienie ustawowego obowiązku. Trybunał zaznaczył, że opłata za brak sieci w pierwotnym kształcie stanowiła regulację przydatną i uzasadnioną charakterem obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów. Brak utworzenia własnej sieci na terytorium kraju czynił problematycznym ponowne wykorzystanie części ze zużytych samochodów w produkcji. W uzasadnieniu powołanego wyroku TK zaznaczono też, iż: „Trybunał Konstytucyjny, nie rozstrzygając charakteru prawnego opłaty za brak sieci wskazuje, że opłata stanowiła dla przedsiębiorców pewną dolegliwość przewidzianą w związku z brakiem utworzenia na terytorium kraju własnej sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁹. Można zatem przyjąć, iż TK skłaniał się we wskazanym wyroku do uznania tej opłaty za sankcję. Należy też zauważyć, iż dotychczasowe orzecznictwo NSA w sprawach opłaty jest jednolite²⁰, jednocześnie zasygnalizować, iż orzecznictwo WSA jest rozbieżne²¹. Trzeba jednak podkreślić, iż w przyjętej 19 października 2015 r. uchwale skład sied-

18 Sygn. akt P 8/10, Sentencja została ogłoszona dnia 17 lipca 2012 r. w Dz.U. 2012, poz. 820.

19 Zob. uzasadnienie III pkt 4.1.

20 Zob. wyrok z 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 2377/12 oraz wyroki z 8 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2373/12, II OSK 2372/12, II OSK 2374/12 oraz II OSK 2376/12.

21 Zob. m.in. wyroki wydane w sprawach o sygn. akt IV SA/Wa 325/14, IV SA/Wa 322/14, IV SA/Wa 323/14, IV SA/Wa 682/14 oraz IV SA/Wa 681/14.

miu sędziów NSA stanął na stanowisku, że opłata za brak sieci stanowi administracyjną sankcję finansową z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych²².

Podsumowanie

Reasumując, należy uznać, iż opłata za brak sieci zbierania pojazdów (opłata recyklingowa) przewidywana przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji stanowi administracyjną sankcję finansową z tytułu niewykonania określonych obowiązków administracyjnych – ponoszona jest z tytułu niewypełnienia obowiązku zorganizowania i zapewnienia dostępu do sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium kraju. Za taką interpretacją przemawiają m.in. zasady ogólne prawa ochrony środowiska, przyjęte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, w szczególności zasada prewencji (art. 6 ust. 1 p.o.ś.) oraz zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 7 oraz art. 7a p.o.ś.). Jest to sankcja administracyjna, egzekwowana przez organy administracji w swoistej dla administracji formie i procedurze. Jest to sankcja dlatego, że pierwotne znaczenie – i dla celów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji podstawowe – ma obowiązek zapewnienia sieci. Za taką argumentacją przemawia też interpretacja wspomnianych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Uwzględniając wykładnię systemową i celowościową, opłata za brak sieci ma w założeniu prawodawcy pełnić funkcję bodźcową, ma zachęcać wprowadzającego pojazdy do podejmowania środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie.

Konstrukcja instrumentu, jakim jest opłata recyklingowa, wychodzi z założenia, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie. Konstrukcja ta mocno podkreśla podstawowy cel ustanowienia sankcji administracyjnych w ochronie środowi-

22 Zob. uchwała 7 sędziów NSA z 19 października 2015 r., sygn. akt II OPS 1/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7799B176EE>. Jak podniósł w uchwale NSA, opłata za brak sieci jest sankcją administracyjną także z woli prawodawcy. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz.U., nr 161, poz. 1682) wprost zalicza do nich m.in. opłaty określone w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (§ 1 pkt 9).

ska – jest nim przede wszystkim dążenie do wypełniania obowiązków związanych z ochroną środowiska, a nie funkcja fiskalna. Warto podkreślić, iż argumentacja ta zyskała aprobatę poszerzonego składu NSA, co znalazło odzwierciedlenie w stanowisku przyjętym we wspomnianej uchwale 7 sędziów NSA z 19 października 2015 r.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

