



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 9. 10. 2014 r.

V.7204.98.2014.LK

**Pan  
Maciej H. Grabowski  
Minister Środowiska**

**Warszawa**

*szanowny Panie Ministrze*

Skargi obywateli, których adresatem jest Rzecznik Praw Obywatelskich, skłoniły go do zainteresowania się kwestią odpowiedzialności za niezgodne z obowiązującym prawem transgraniczne przemieszczanie odpadów. W skargach tych podnoszony jest w szczególności problem podwójnego karania za ten sam czyn – sankcją karną i sankcją administracyjną.

Odpowiedzialność administracyjnoprawna za sprzeczne z prawem transgraniczne przemieszczanie odpadów jest uregulowana w rozdziale 9 *ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2007 r., Nr 124, poz. 859 ze zm.)*. Przepisy *tej ustawy* przewidują nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na odbiorcę i wysyłającego odpady bez dokonania wymaganego zgłoszenia (art. 32 ust. 1 i 2). Zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 3 *ustawy*, administracyjnej karze pieniężnej podlega również wysyłający odpady, jeżeli nie uzyskał na to zgody zainteresowanych właściwych organów, zgoda ta została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd lub oszustwa lub wysyłka odpadów jest dokonana w sposób, który nie jest zgodny ze sposobem określonym w dokumencie zgłoszenia transgranicznego przesyłania (przemieszczania) odpadów albo w dokumencie przesyłania dotyczącym transgranicznego przesyłania (przemieszczania) odpadów.

Kolejno, odpowiedzialności administracyjnoprawnej podlega odbiorca odpadów, który: więcej niż jeden raz posługiwał się tym samym dokumentem przesyłania; przyjął

większą ilość transportów niż była zgłoszona; przyjął większą ilość odpadów niż było to określone w zezwoleniu; nie wypełnił obowiązku potwierdzenia otrzymania odpadów przez prowadzącego instalację odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w terminie 3 dni od ich odbioru; nie wypełnił obowiązku potwierdzenia dokonania odzysku lub unieszkodliwienia przez prowadzącego instalację odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w terminie 30 dni od dokonania odzysku lub unieszkodliwienia, nie później jednak niż w terminie jednego roku kalendarzowego od dnia otrzymania odpadów; nie wypełnił obowiązku przechowywania dokumentów związanych ze zgłoszeniem przemieszczania odpadów przez okres 3 lat od daty pierwszej wysyłki (art. 33 ust. 1 *ustawy*).

Na podobnych zasadach, zgodnie z art. 33 ust. 2 *ustawy* odpowiada wysyłający odpady, jeżeli: więcej niż jeden raz posługiwał się tym samym dokumentem przesyłania; dokonał wysyłki większej ilości transportów niż była zgłoszona; dokonał wysyłki większej ilości odpadów niż było to określone w zezwoleniu; dokonał wysyłki odpadów bez powiadomienia na trzy dni robocze przed transportem wszystkich zainteresowanych właściwych organów. Transportujący odpady podlega natomiast, stosownie do art. 33 ust. 3 *ustawy*, odpowiedzialności za: nie realizowanie przewozu ustaloną trasą przejazdu; nie wskazanie go w zezwoleniu jako przewoźnika odpadów; naruszenie warunków dotyczących rodzaju opakowania odpadów; dokonywanie przewozu odpadów bez dołączenia do transportu wszystkich wymaganych dokumentów; dokonywanie przewozu odpadów z niewypełnionym prawidłowo lub niepodpisanym dokumentem przesyłania; dokonanie wymieszania podczas transportu odpadów objętych odrębnymi zgłoszeniami; dokonywanie przewozu odpadów bez informacji wymaganej na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1013/2006 lub gdy informacja nie została dołączona w formacie określonym w załączniku VII do rozporządzenia nr 1013/2006.

**Wszystkie opisane powyżej czyny związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów stanowią również podstawę do pociągnięcia ich sprawcy do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 183 § 4 *Kodeksu karnego*.** Powołany przepis stanowi, że kto wbrew przepisom przywozi odpady z zagranicy lub wywozi odpady za granicę, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Jeżeli zaś działa nieumyślnie, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2 (art. 183 § 6 *Kodeksu*). Powyższe sprawa, iż

rodzą się uzasadnione wątpliwości co do zgodności regulacji zawartych w przepisach ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów normami wynikającymi z *Konstytucji RP*. W szczególności z zawartą w art. 2 *Konstytucji* zasadą demokratycznego państwa prawnego, w którym niedopuszczalne jest podwójne karanie tej samej osoby za ten sam czyn – sankcją o charakterze administracyjnym i sankcją o charakterze karnym (taki pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK 1998/3/30).


Odrębną kwestią jest wysokość administracyjnych kar pieniężnych określona w przepisach art. 32 – 33 *ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*. Wysokość kar za poszczególne, wymienione w tych przepisach delikty została określona „widełkami” (w zależności od konkretnego przewinienia są to kary w granicach 20.000-60.000 zł, 30.000-150.000 zł i 50.000-300.000 zł). Wymierzając karę, organ ma się kierować w szczególności ilością, rodzajem i charakterem odpadów, w tym możliwością zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okolicznościami uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006 (art. 34 *ustawy*). Rozwiązanie to pozwala organowi na ustalenie wagi naruszenia obowiązującego prawa przy wymierzaniu kary. Określone w ustawie dolne granice wysokości kar sprawiają wszakże, iż mimo istnienia mechanizmu miarkowania kary, w odniesieniu do części przewinień i tak może zostać nałożona kara rażąco niewspółmierna do wagi przewinienia. Rzecznikowi znane są, dla przykładu, przypadki nałożenia kar za odebranie przewiezionych z zagranicy samochodów powypadkowych („na części”) bez wymaganych formalności. Za taki czyn, właściwy organ zobligowany jest do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w wysokości co najmniej 50.000 zł (art. 32 ust. 1 *ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*). W sytuacji, gdy takie przewinienie jest jednostkowe, sankcja ta wydaje się jednakże dalece niewspółmierna do wagi naruszenia prawa. Funkcjonujący obecnie mechanizm pozwala zatem powziąć wątpliwość odnośnie do jego zgodności z wywodzoną z powołanego powyżej art. 2 *Konstytucji RP* zasadą proporcjonalności. Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyrok z 30 listopada 2004 r. (sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110), ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych. Pogląd taki jest konsekwentnie podtrzymywany przez Trybunał również w

najnowszym orzecznictwie. W wyroku z 31 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 uznał on zasadność funkcjonowania systemu administracyjnych kar pieniężnych, jednak wskazał, że automatyzm nakładania kar bez uwzględniania okoliczności naruszenia oraz wysokość kary, mogąca doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej narusza art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.)*, zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedmiocie zasadności zmiany przepisów rozdziału 9 *ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów* w taki sposób, by w pełni odpowiadały one konstytucyjnym standardom.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich