

93/8/A/2005

**WYROK**

z dnia 22 września 2005 r.

**Sygn. akt Kp 1/05\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Adam Jamróz  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Mączyński  
Janusz Niemcewicz  
Jerzy Stępień  
Marian Zdyb – sprawozdawca  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 września 2005 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, w części dotyczącej wejścia w życie art. 1 pkt 13 i 17, z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 1 pkt 13 i 17 ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 1 pkt 13 ze względu na treść art. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 przez to, że określone zostały nieodpowiednie terminy jego wejścia w życie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

**3. Art. 1 pkt 17 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**4. Art. 7 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej słowa „z wyjątkiem art. 1 pkt 13, który wchodzi w życie z dniem 1 maja 2005 r.”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 28 września 2005 r. w M.P. Nr 56, poz. 770.

**5. Przepisy ustawy powołanej w punkcie 1, wskazane w punkcie 2, 3 i 4, nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.**

#### UZASADNIENIE:

### I

1. Wnioskiem z 25 marca 2005 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił o zbadanie zgodności przepisów art. 7 ustawy z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu (dalej: u.z.u.n.n. albo ustawa zmieniająca), w części dotyczącej wejścia w życie art. 1 pkt 13 i 17 – z art. 2 Konstytucji oraz art. 1 pkt 13 i 17 tejże ustawy – z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy merytoryczne ustawy zmieniającej dotyczą dwóch odrębnych kwestii, a mianowicie: wymagań technicznych dotyczących zbiorników do przechowywania płynnych nawozów naturalnych (gnojówki i gnojowicy – art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n.) oraz skutków naruszenia planu nawożenia (art. 1 pkt 17 u.z.u.n.n.). Wnioskodawca poddał kontroli Trybunału przepis wprowadzający, określający datę wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 7), w części odnoszącej się do zakwestionowanych przepisów merytorycznych.

Wnioskodawca zaznaczył, że ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 89, poz. 991 ze zm.; dalej: u.n.n.) w pierwotnym brzmieniu określała wymagania techniczne dotyczące zbiorników na przechowywanie płynnych nawozów naturalnych niezależnie od wielkości stada. Zgodnie z art. 18 u.n.n. na podmioty prowadzące chów lub hodowlę zwierząt został nałożony obowiązek przechowywania gnojówki i gnojowicy wyłącznie w szczelnych zbiornikach o pojemności umożliwiającej gromadzenie co najmniej 4-miesięcznej produkcji tych nawozów. Stosownie do art. 30 pkt 2 u.n.n., obowiązek ten wchodzi w życie z dniem 25 października 2008 r. Wymagania te zostały zmienione ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 91, poz. 876). Na mocy art. 1 pkt 9 tejże ustawy na podmioty prowadzące działalność rolniczą o charakterze wysokotowarowym, polegającą na chowie lub hodowli zwierząt w ilości określonej w art. 11a u.n.n., nałożono obowiązek przechowywania płynnych nawozów naturalnych w szczelnych, zamkniętych zbiornikach (art. 11b ust. 1 u.n.n.). Termin wejścia w życie tychże przepisów określony został na dzień 1 maja 2005 r.

Kwestionowany we wniosku art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n. zmienia brzmienie art. 11b ust. 1 u.n.n. w ten sposób, że zobowiązuje do przykrycia zbiorników na nawozy płynne szczelną, sztywną płytą, zaopatrzoną w otwór wejściowy i wentylacyjny. Ostateczne brzmienie przepisu jest efektem przyjęcia poprawki zgłoszonej na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi mimo wątpliwości zgłaszanych przez przedstawiciela rządu.

Drugi z zaskarżonych przepisów merytorycznych ustawy zmieniającej, tj. art. 1 pkt 17, dotyczy sankcji administracyjnoprawnych z tytułu stosowania przez podmioty, o których mowa w art. 11a ust. 1 u.n.n. nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia. Kwestionowany przepis ustawy zmieniającej modyfikuje art. 20h u.n.n. w ten sposób, że zamiast możliwości wprowadza obligatoryjność decyzji o wstrzymaniu chowu (hodowli) – niezależnie od warunków, w których nastąpiło naruszenie planu nawożenia (np. w warunkach suszy czy powodzi), oraz bez jakiegokolwiek regulacji przejściowej, która określałaby, jakie przepisy (nowe czy dotychczasowe) mają być stosowane w rozpoczętych już postępowaniach administracyjnych.

Pierwsza grupa zarzutów, jakie wnioskodawca postawił wobec zakwestionowanych przepisów, dotyczy ich zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do

państwa i prawa, rozumianą niekiedy również jako zasada lojalności państwa. Przywołując dotyczące tego zagadnienia orzecznictwo Trybunału, wnioskodawca podkreślił, że zmiany prawa pociągające za sobą skutki niekorzystne dla adresatów powinny być dokonywane z zachowaniem reguł stanowienia przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Należy również uwzględnić konieczność poszanowania interesów w toku. Niedopuszczalne jest, aby nowe unormowania zaskakiwały adresatów. Powinni oni móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości prawnie akceptowane. W razie zmiany prawa jego adresaci powinni mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji. Powyższych wymagań nie spełnia, zdaniem wnioskodawcy, ustawa o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu w zakresie wyznaczonym zakwestionowanymi przepisami.

W przekonaniu wnioskodawcy art. 7 u.z.u.n.n w części, w jakiej stanowi o wejściu w życie art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n., przewiduje termin niewystarczający, aby podolać nowym obowiązkom dotyczącym zabezpieczenia zbiorników na płynne nawozy naturalne w postaci sztywnej, szczelnej płyty. Przepis ten – podkreśla wnioskodawca – zmusza również do modyfikacji zaplanowanych wcześniej działań gospodarczych, powodując skutki finansowe, których nie można było wcześniej przewidzieć. Odnosząc się do art. 7 w części dotyczącej wejścia w życie art. 1 pkt 17 u.z.u.n.n., wnioskodawca uważa, że jest on sprzeczny z art. 2 Konstytucji przez to, że ustawodawca nie przewidział przepisów przejściowych dotyczących postępowań administracyjnych związanych z planem nawożenia, rozpoczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Zarzut naruszenia przez art. 1 pkt 13 i 17 u.z.u.n.n. zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca wydaje się wiązać z zasadą wolności działalności gospodarczej. Wzorzec ten pomija wprowadzie *petitum* wniosku, pojawia się on natomiast *expressis verbis* w uzasadnieniu. Wnioskodawca stawia tezę, że wprowadzenie na mocy art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n. wyłącznie sztywnych płyt jako przykrycia zbiorników z płynnymi nawozami naturalnymi, nie jest niezbędne dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę w postaci ochrony środowiska. Nie jest bowiem jasne, czy wprowadzenie tego wymogu przyczyni się do ograniczenia emisji szkodliwych substancji, w szczególności amoniaku. Ten sam cel można byłoby osiągnąć przez zastosowanie lekkich materiałów nieposiadających cechy sztywności.

Prezentuje również stanowisko, że art. 1 pkt 17 u.z.u.n.n., stanowiący o obligatoryjności wstrzymania działalności w zakresie chowu lub hodowli, w każdym przypadku uchybienia planowi nawożenia, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Odstąpienie od uzgodnionego planu nawożenia może być skutkiem czynników niezależnych od producenta rolnego i może mieć ograniczony charakter. Realne jest zatem ryzyko dysproporcji pomiędzy skalą naruszenia planu a sankcją w postaci przedmiotowej decyzji.

2. Pismem z 28 kwietnia 2005 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. Uważa, że art. 7 ustawy z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, w części dotyczącej wejścia w życie art. 1 pkt 13 i 17 ustawy zmieniającej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, zaś art. 1 pkt 13 tejże ustawy jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska, Prokurator Generalny podkreślił, że na podstawie art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej nadano nowe brzmienie art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu, wprowadzając obowiązek przechowywania przez niektóre podmioty

(określone w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o nawozach i nawożeniu), gnojówki i gnojowicy w szczelnych i zamkniętych zbiornikach spełniających szczególne warunki techniczne. Nowe warunki przechowywania gnojówki i gnojowicy – w jego przekonaniu – nie stanowią prostego przeniesienia regulacji obowiązującej przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Ustawa zmieniająca, jako formę swego rodzaju przepisów przejściowych, zawiera bowiem art. 5 i 6. Pierwszy z nich nakazuje stosowanie przepisów nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Jednakże unormowanie to odnosi się wyłącznie do spraw dotyczących wprowadzania nawozów do obrotu. Systematyka ustawy o nawozach i nawożeniu pozwala na stwierdzenie, że regulacja obrotu nawozami obejmuje przepisy rozdziału 2, o czym świadczyć ma jednoznacznie brzmiący tytuł tego rozdziału. Przechowywanie nawozów, w tym również w zbiornikach, o których mowa w znowelizowanym art. 11b, mieści się natomiast w rozdziale 3 ustawy o nawozach i nawożeniu, regulującym stosowanie nawozów. Art. 6 ustawy zmieniającej przewiduje zachowanie – do czasu wydania nowych – jedynie tych przepisów wykonawczych, które zostały wydane na podstawie art. 9 ustawy o nawozach i nawożeniu. Z treści tegoż przepisu nie wynika, aby mógł stanowić podstawę określenia warunków, które spełniać powinny zbiorniki przeznaczone do przechowywania gnojówki i gnojowicy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, mając na uwadze przepisy ustawy zmieniającej, należałoby uznać, że do chwili jej wejścia w życie, nie istniały w obrocie prawnym przepisy regulujące warunki wymagane w stosunku do zbiorników na gnojówkę i gnojowicę, które zostałyby wydane z upoważnienia zawartego w ustawie o nawozach i nawożeniu. Regulacja taka w szczególności nie występuje w przepisach rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (Dz. U. Nr 60, poz. 616), wydanego na podstawie art. 15 tej ustawy. Istnieje zaś i nadal zachowuje moc obowiązującą, wydany na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.) § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877). Przepis ten zawiera w ust. 2 nakaz stosowania warunków technicznych podobnych do przewidzianych w znowelizowanym przez ustawę z 21 stycznia 2005 r. brzmieniu art. 11b ust. 2. Różnica pomiędzy unormowaniem wcześniejszym a zawartym we wskazanej ustawie polega na konieczności zastosowania nie dowolnej, lecz sztywnej płyty przykrywającej zbiornik. Prokurator Generalny wyraża wątpliwość co do tego, czy § 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r. ma pełne zastosowanie do zbiorników przeznaczonych do przechowywania gnojówki i gnojowicy. Jest bowiem w nim mowa o zbiornikach na płynne odchody zwierzęce. Z treści art. 2 pkt 3 lit. a i b ustawy o nawozach i nawożeniu wynika, że gnojówka i gnojowica stanowią substancję odrębną od odchodów zwierząt gospodarskich, w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Odwołując się do art. 2 ust. 1 pkt 15 lit. d i e ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1762 ze zm.), uważa, że do kategorii zwierząt gospodarskich trzeba zaliczyć także drób i świnie. Tym samym należałoby uznać, że obowiązki, które miał nałożyć, znowelizowany ustawą z 21 stycznia 2005 r., art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu na określone w art. 11a tej ustawy podmioty prowadzące chów lub hodowlę drobiu albo świń, nie polegają na przeniesieniu do regulacji rangi ustawowej wcześniej obowiązującej normy zawartej w rozporządzeniu. Tworzą zatem nowe normatywne wymagania w zakresie przechowywania gnojówki i gnojowicy. Poza tym art. 11b, o

którym mowa w zakwestionowanym art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej, wyznacza inny zakres obowiązków obciążających hodowców aniżeli ustanowiony w treści art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu, której wejście w życie określone zostało na dzień 1 maja 2005 r.

W wyniku wprowadzenia ustawą zmieniającą art. 1 pkt 13 powstał stan, w którym w okresie *vacatio legis* dotyczącym nowego, dodanego przepisu art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu dokonano jego zmiany z jednoczesnym ustanowieniem dla tej późniejszej zmiany okresu *vacatio legis* znacznie krótszego. Czas oczekiwania na wejście w życie zmiany, polegającej na dodaniu w ustawie art. 11b, wynosił pełny rok, gdyż ustawa zmieniająca z 2 kwietnia 2004 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 91 z roku 2004 z dniem 30 kwietnia 2004 r. Obowiązki, nałożone na hodowców w pierwotnym brzmieniu dodanego do ustawy i oczekującego na wejście w życie art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu, sprowadziły się do spełnienia wyłącznie warunku szczelności i zamkniętego charakteru zbiorników na gnojówkę i gnojowicę. W myśl art. 11b ust. 2 ustawy o nawozach i nawożeniu, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2 kwietnia 2004 r., szczegółowe warunki dotyczące takich zbiorników, mógł określić w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska. Rozporządzenie takie nie zostało wydane. Ustawodawca uznał zatem, że bez konieczności sprecyzowania wymogów technicznych w akcie podustawowym, przystosowanie zbiorników do spełnienia wymogu szczelności i zamknięcia wymaga ustanowienia okresu *vacatio legis* wynoszącego jeden rok. Zdaniem Prokuratora Generalnego, trudno zatem znaleźć racjonalne uzasadnienie dla ustanowienia bardzo krótkiego okresu na wykonanie prac zapewniających spełnienie znacznie dalej idących wymogów, określonych w ust. 2 w art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej.

Podobne oceny należałoby odnieść do wynikającej z art. 7 ustawy zmieniającej, minimalnej, wynoszącej 14 dni *vacatio legis*, w odniesieniu do przepisu art. 1 pkt 17 tej ustawy, wprowadzającego nowe brzmienie art. 20h ustawy o nawozach i nawożeniu. Zmiana ta polega na wprowadzeniu obowiązkowego i bezwzględnego nakazu wydania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska decyzji o wstrzymaniu – przez podmioty określone w art. 11a ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu – chowu i hodowli drobiu i świń w każdym przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia. Przed zmianą art. 20h ustawy o nawozach i nawożeniu przewidywał fakultatywne, a nie obligatoryjne, wydanie wymienionej decyzji. Przy braku w ustawie zmieniającej jakichkolwiek przepisów przejściowych dotyczących tegoż przepisu, nie da się wykluczyć sytuacji, w której hodowca – również, w obiektywnie uzasadnionym wypadku odstąpienia od planu nawożenia – nie będzie miał możliwości podjęcia w ciągu 14 dni działań zapobiegających obligatoryjnemu wstrzymaniu prowadzonego przez niego chowu lub hodowli. Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na to, że już w toku procesu legislacyjnego wystąpiły wątpliwości co do tego typu rozwiązań prawnych. W przekonaniu Prokuratora Generalnego, argumentem przeciwko rozwiązaniom przyjętym w art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej jest też to, że wpływ na warunki produkcji rolniczej mają także okoliczności niedające się do końca przewidzieć (powódź, susza). Rozwiązanie przyjęte w art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej może przybrać zatem dla hodowcy skutki nieproporcjonalnie dotkliwe, w stosunku do stopnia i okoliczności odstępstwa od planu nawożenia.

Nie jest natomiast niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej. Zakładając, że producenci, do których odnosi się wymóg stosowania określonych warunków technicznych, co do zbiorników na gnojówkę i gnojowicę, będą dysponować odpowiednim czasem na ich wprowadzenie, nie znajduje uzasadnienia pogląd, iż wymogi takie miałyby być nieproporcjonalnie wysokie. Z przepisu nie wynika bowiem konieczność stosowania szczególnie skomplikowanych

rozwiązań i urządzeń. Wymóg przechowywania gnojówki i gnojowicy w zbiornikach szczelnych i zamkniętych odpowiada elementarnym potrzebom ochrony środowiska oraz zdrowia osób.

3. Pismem z 7 czerwca 2005 r., w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 pkt 13 i 17 oraz art. 7 ustawy z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu są zgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Charakteryzując zarzuty postawione przez wnioskodawcę (zwłaszcza w odniesieniu do art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej), Marszałek Sejmu stwierdził, że istniejący stan prawny dotyczący obowiązków podmiotów, o których mowa w art. 11a ustawy, należy rozpatrzyć w kontekście nowych przepisów uchwalonych przez Sejm w dniu 21 stycznia 2005 r., jak również modelu, który został przyjęty przez ustawodawcę przy nakładaniu obowiązków związanych z przechowywaniem gnojówki i gnojowicy (nawozów naturalnych w stanie płynnym). Model ten, wprowadzony ustawą o nawozach i nawożeniu w brzmieniu nadanym nowelą z 2 kwietnia 2004 r. polega na tym, że dla małych podmiotów przechowujących nawozy płynne ustawodawca pozostawił określony w art. 18 ust. 2 obowiązek przechowywania w szczelnych zbiornikach, natomiast w stosunku do podmiotów określonych w art. 11a ust. 1 nałożył nowy obowiązek przechowywania w szczelnych, zamkniętych zbiornikach. Kwestie dotyczące budowy zbiorników na gnojówkę i gnojowicę zostały natomiast uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877). W § 6 cytowanego wyżej rozporządzenia określono, że zbiorniki na płynne odchody zwierzęce powinny mieć dno i ściany nieprzepuszczalne, a zbiorniki zamknięte powinny dodatkowo być szczelnie przykryte płytą zaopatrzoną w otwór wejściowy i wentylacyjny. Nałożenie obowiązku posiadania szczelnych, zamkniętych zbiorników wyposażonych w sztywne płyty na podmioty, o których mowa w art. 11a ust. 1 u.n.n., nastąpiło zatem w dniu 2 kwietnia 2004 r., a nie, jak twierdzi Prezydent, z dniem 21 stycznia 2005 r. Podkreślił to m.in. przedstawiciel wnioskodawców projektu ustawy, na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 18 stycznia 2005 r. Potwierdza to także wykładnia językowa wyrazu „płyta” użytego w cytowanym wyżej przepisie rozporządzenia. Dodatkowo należy także uwzględnić, że określenie w obowiązującym stanie prawnym konieczności zaopatrzenia płyty w otwór wejściowy i wentylacyjny potwierdza, że sama płyta ma charakter sztywnego elementu konstrukcyjnego.

Celem poprawki były zatem: 1) zmiana rangi przepisów dotyczących warunków dla szczelnych, zamkniętych zbiorników, polegająca na przeniesieniu ich z aktu wykonawczego do ustawy, a tym samym przekreśleniu powstałych wątpliwości interpretacyjnych związanych z dotychczasową treścią tego artykułu; 2) usunięcie z art. 11b ustawy upoważnienia zawartego w ust. 2, które było zbędne wobec regulacji rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44). Przyjęte przez Sejm rozwiązanie nie oznacza więc nałożenia w sposób zaskakujący dla obywatela nowych surowszych obowiązków w zakresie przechowywania płynnych nawozów naturalnych; sytuacja prawna adresata normy nie uległa zmianie w stosunku do tej, w której adresat ten znalazł się po ogłoszeniu i wejściu w życie przepisów ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu. Tym samym nie została naruszona ani zasada zaufania do państwa i prawa (rozumiana niekiedy jako zasada lojalności państwa), ani zasada proporcjonalności. Nie może być także mowy o naruszeniu nakazu ochrony

interesów w toku, ponieważ podmioty, które prowadziły działania mające na celu wykonanie obowiązku określonego w art. 11b ust. 1 i przepisach rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r., nie muszą modyfikować zaplanowanych wcześniej działań budowlanych w tym zakresie.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem naruszenia przez art. 1 pkt 17 ustawy z 21 stycznia 2005 r. zasady proporcjonalności. Według obowiązujących przepisów wobec podmiotu, który nie posiada planu nawożenia, wojewódzki inspektor ma obowiązek wydania decyzji o wstrzymaniu działalności, a wobec tego, który posiada taki plan ale nie stosuje się do niego, ten sam inspektor może wydać taką decyzję. Takie rozwiązanie było, zdaniem ustawodawcy, nieracjonalne. Ochrona środowiska, w tym zapewnienie podstawowych standardów w zakresie czystości powietrza i gleby, decydujące o warunkach życia osób zamieszkujących na obszarach prowadzenia intensywnej gospodarki rolniczej, uprawnia, zdaniem ustawodawcy, wprowadzenie rozwiązań zawartych w art. 1 pkt 17. Ochrona środowiska jest bowiem jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. Opinię tę potwierdza także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00).

## II

Na rozprawie 22 września 2005 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał dotychczasowe wątpliwości co do zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. Nie zmienili także swoich stanowisk Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Prokurator Generalny. Ich przedstawiciele podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zainicjowana przez Prezydenta RP w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji kontrola obejmuje w istocie cztery, pojęciowo odrębne, aczkolwiek funkcjonalnie powiązane problemy. Wnioskodawca kwestionuje przede wszystkim dwa przepisy merytoryczne ustawy z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, tj.: art. 1 pkt 13, nadający nowe brzmienie art. 11b u.n.n., oraz art. 1 pkt 17, nadający nowe brzmienie art. 20h u.n.n., zarzucając im naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n., nakładając na podmioty prowadzące wysokotowarowy chów lub hodowlę zwierząt (tzw. dużych producentów rolnych w rozumieniu art. 11a ustawy o nawozach i nawożeniu) obowiązek pokrycia zbiorników na płynne nawozy naturalne (gnojówkę i gnojowicę) szczelną, sztywną płytą zaopatrzoną w otwór wejściowy i wentylacyjny, godzi w zasadę proporcjonalności, ponieważ: po pierwsze – wątpliwa jest niezbędność takiego a nie innego określenia wymagań technicznych (przede wszystkim cechy sztywności); po drugie – nie jest jasne, czy powyższa norma jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; po trzecie – efekty regulacji pozostają w dysproporcji do ciężarów nakładanych na obywateli.

Zarzuty Prezydenta RP co do drugiego z badanych przez Trybunał przepisów merytorycznych, tj. art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej, sprowadzają się do postawienia problemu, czy – tak jak ustawodawca przyjął w kwestionowanym przepisie – dopuszczalne z punktu widzenia Konstytucji RP jest wydawanie – w każdej sytuacji wskazanej w tymże przepisie – decyzji o wstrzymaniu chowu lub hodowli. A więc także wtedy, gdy uchybienia w realizacji planu nawożenia mają ograniczony zakres bądź też wystąpiły czynniki naturalne niezależne, takie jak długotrwała susza lub powódź. Art. 1 pkt 17 nie

przewiduje bowiem żadnych wyjątków. W każdym więc przypadku naruszenia przez podmioty, o których mowa w art. 11a ust. 1 u.n.n. planu nawożenia wojewódzki inspektor ochrony środowiska obowiązany jest wydać decyzję o wstrzymaniu takiej działalności. Taka regulacja – wedle wnioskodawcy – nie jest niezbędna dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę i pozostaje w rażącej dysproporcji do ciężarów nałożonych na podmioty prowadzące chów lub hodowlę, zwłaszcza w przypadku nieznacznego naruszenia planu nawożenia.

W kontekście regulacji merytorycznych, wnioskodawca podnosi też problemy dotyczące przepisów wprowadzających i przejściowych.

2. Charakter zarzutów wnioskodawcy ma niewątpliwie wpływ na sposób postępowania Trybunału. O metodologii procedowania w niniejszej sprawie przesądzą: z jednej strony – odmienność problematyki regulowanej przez zakwestionowane przepisy merytoryczne ustawy zmieniającej (tj. art. 1 pkt 13 i 17 u.z.u.n.n.), z drugiej zaś – związek zachodzący pomiędzy każdym z nich a przepisami wprowadzającymi i przejściowymi (art. 7). Względy ekonomii procesowej przemawiają za tym, aby w pierwszej kolejności rozpatrzyć zarzuty skierowane wobec unormowań merytorycznych i to – z uwagi na specyfikę przedmiotu regulacji – w stosunku do każdego z nich z osobna. Potwierdzenie zarzutów wnioskodawcy oznaczałoby bowiem, że przepisy te nie uzyskają mocy obowiązującej. Ocena konstytucyjności regulacji dotyczącej wejścia w życie art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n. oraz braku regulacji przejściowej w odniesieniu do art. 1 pkt 17 u.z.u.n.n. byłaby wówczas bezprzedmiotowa.

3. Z treści wniosku wynika, iż nowelizacja ustawy o nawozach i nawożeniu miała na celu przede wszystkim dostosowanie prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej. Dokonując kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, należy zatem rozważyć, czy negatywny wynik takiej weryfikacji nie będzie prowadził do stanu niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. W badanym przypadku – zdaniem Trybunału – taka sytuacja nie powstanie. Jak wynika z uzasadnienia ustawy, jest ona implementacją norm wspólnotowych – w szczególności dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. EWG L 375 z 31.12.1991 r.) – głównie w zakresie zmian wprowadzonych w art. 20a oraz przepisów karnych, dotyczących nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE”. Pośrednimi konsekwencjami przystąpienia Polski do WE są również zmiany pojęć „importer”, „wprowadzenie do obrotu”, a także zniesienie obowiązku podawania w pozwoleniu, o którym mowa w art. 5, oraz obwieszczeniu, którego dotyczy art. 7 u.n.n., kodów PCN i symboli PKWiU. Istotne jest jednak przede wszystkim to, że treść zakwestionowanych przez wnioskodawcę art. 1 pkt 13 i 17 oraz art. 7 u.z.u.n.n. nie jest wyznaczona szczegółowymi postanowieniami prawa wspólnotowego (m.in. dyrektywą nr 91/676/EWG). Z tego też względu, stwierdzenie niekonstytucyjności powołanych przepisów nie musi prowadzić do niezgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Stan powyższy umożliwia procedowanie w niniejszej sprawie bez konieczności dalszego odnoszenia się przez Trybunał do problemu relacji prawa polskiego i wspólnotowego.

#### IV

1. Analizę zarzutów skierowanych do art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej należy rozpocząć od osadzenia jego treści w szerszym kontekście normatywnym. Ważne



znaczenie ma tu ewolucja oraz obecny stan prawa dotyczący przechowywania i stosowania nawozów naturalnych. Wedle słowniczka zawartego w art. 2 pkt 3 u.n.n., użyte w niej określenie „nawozy naturalne” oznacza: a) obornik, gnojówkę i gnojowicę; b) odchody zwierząt gospodarskich w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, z wyjątkiem odchodów pszczoł i zwierząt futerkowych, bez dodatków innych substancji; c) guano – przeznaczone do rolniczego wykorzystania. Ze względu na wysoką zawartość czystego azotu oraz łatwość przenikania do gleby i wód gruntowych szczególną uwagę ustawodawca poświęca przechowywaniu i stosowaniu płynnych nawozów naturalnych (gnojówki i gnojowicy), których łączne potraktowanie uzasadnione jest przede wszystkim zbliżonymi właściwościami fizyko-chemicznymi oraz identyczną technologią usuwania z pomieszczeń gospodarczych.

Ustawa o nawozach i nawożeniu już w pierwotnym brzmieniu określiła wymagania techniczne dotyczące zbiorników służących przechowywaniu płynnych nawozów naturalnych (aktualnie niezależnie od wielkości stada). Zgodnie z art. 18 u.n.n., na podmioty prowadzące chów lub hodowlę zwierząt został nałożony obowiązek przechowywania nawozów naturalnych w postaci płynnej (gnojówki i gnojowicy) wyłącznie w szczelnych zbiornikach o pojemności umożliwiającej gromadzenie co najmniej 4-miesięcznej produkcji tych nawozów. Obowiązek ten, stosownie do art. 30 pkt 2 u.n.n., wchodzi w życie z zachowaniem 8-letniej *vacatio legis*, tj. z dniem 25 października 2008 r. Tak określone wymagania dotyczące przechowywania i stosowania nawozów naturalnych zostały zmienione ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu. Nie miały one jednak charakteru powszechnego, jak przy pierwotnej treści art. 18 u.n.n. Są one bowiem adresowane do podmiotów prowadzących działalność hodowlaną o charakterze wysokotowarowym (dużych producentów rolnych w rozumieniu art. 11a ust. 1 u.n.n.). Chodzi tu o podmioty, które prowadzą chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk, lub chów lub hodowlę świń powyżej 2000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior.

Na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej z 2004 r., na podmioty prowadzące działalność hodowlaną o charakterze wysokotowarowym zostały nałożone dość istotne obowiązki, w tym:

- 1) opracowania planu nawożenia zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.; dalej: u.p.w.) i zasadami dobrej praktyki rolniczej (art. 11a ust. 1 pkt 1 u.n.n.);
- 2) zagospodarowania na użytkach rolnych będących w ich posiadaniu co najmniej 70% gnojówki i gnojowicy (co do pozostałych 30% ustawa – zgodnie z art. 3 ust. 3 u.n.n. [art. 11a ust. 1 pkt 2 u.n.n.]) – dopuszcza możliwość ich zbycia;
- 3) przechowywania płynnych nawozów naturalnych w szczelnych, zamkniętych zbiornikach (art. 11b ust. 1 u.n.n.).

Zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2004 r. art. 11a zaczął obowiązywać po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. od 1 listopada 2004 r. Natomiast nowe wymogi dotyczące przechowywania nawozów naturalnych w postaci płynnej, określone w art. 11b i adresowane do dużych producentów rolnych, stały się obowiązujące (art. 7 pkt 2 ww. ustawy) z dniem 1 maja 2005 r.

2. W kontekście trybu kontroli zainicjowanej wnioskiem Prezydenta oraz treści zarzutów skierowanych pod adresem art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 21 stycznia 2005 r., istotne znaczenie ma ustalenie aktualnie obowiązujących wymogów technicznych dotyczących przechowywania nawozów naturalnych w postaci płynnej oraz konfrontacja stanu prawnego istniejącego *de lege lata* z treścią zmian wprowadzanych na podstawie zakwestionowanego przepisu. Od 1 maja 2005 r. sposób przechowywania nawozów

naturalnych tego rodzaju przez podmioty prowadzące działalność hodowlaną o charakterze wysokotowarowym normuje art. 11b ustawy o nawozach i nawożeniu, dodany przez art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej z 2 kwietnia 2004 r. Wedle ust. 1 tegoż przepisu „Podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 1, przechowuje gnojówkę i gnojowicę w szczelnych, zamkniętych zbiornikach”. W myśl zaś ust. 2 art. 11b u.n.n., minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki dotyczące zbiorników, o których mowa w ust. 1, oraz przechowywania tychże nawozów, mając na względzie ochronę środowiska. Wprawdzie delegacja ta nie została dotąd zrealizowana, nie oznacza to jednak, że w ramach obowiązującego systemu prawnego nie istnieją przepisy prawa dookreślające treść sformułowania użytego w art. 11b ust. 1 u.n.n. Wymagania techniczne dotyczące budowli rolniczych, w tym zbiorników na nawozy płynne, regulują bowiem przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877 ze zm.). Zgodnie z § 3 tegoż rozporządzenia, ilekroć w nim jest mowa o budowlach rolniczych – rozumie się przez to budowle dla potrzeb rolnictwa i przechowywania produktów rolnych, w szczególności takie jak: zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonkę, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu. Przepisy § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia stanowią, że:

„1. Do usuwania i magazynowania odchodów pochodzenia zwierzęcego powinny być przewidziane urządzenia i zbiorniki dostosowane do systemów technologicznych utrzymywania zwierząt, zwane dalej «zbiornikami na płynne odchody zwierzęce».

2. Zbiorniki na płynne odchody zwierzęce powinny mieć dno i ściany nieprzepuszczalne; zbiorniki zamknięte powinny być szczelnie przykryte płytą zaopatrzoną w otwór wejściowy i wentylacyjny”.

Inne przepisy tegoż rozporządzenia określają dodatkowe wymagania w tym zakresie, w tym odległość zamkniętych i otwartych zbiorników na płynne odchody zwierzęce od otworów okiennych i drzwiowych pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi na działkach sąsiednich oraz magazynów środków spożywczych (§ 6 ust. 3-6), a także szczegółowe warunki konstrukcji, ogrodzenia i izolacji otwartych zbiorników na płynne odchody zwierzęce (§ 28).

Nie ulega więc wątpliwości, że w sferze objętej regulacją art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 21 stycznia 2005 r., obowiązujące aktualnie przepisy prawne przewidują rygory o charakterze zbliżonym do tych, które są przedmiotem wątpliwości wnioskodawcy.

3. Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 21 stycznia 2005 r. wprowadza w ustawie o nawozach i nawożeniu nowy art. 11b w brzmieniu:

„Art. 11b. 1. Podmioty, o których mowa w art. 11a ust. 1 i 2, przechowują gnojówkę i gnojowicę w szczelnych, zamkniętych zbiornikach;

2. Zbiorniki, o których mowa w ust. 1, powinny:

1) mieć dno i ściany nieprzepuszczalne,

2) być przykryte szczelną, sztywną płytą zaopatrzoną w otwór wejściowy i wentylacyjny”.

Rodzić się może pytanie, czy w świetle art. 11b u.n.n. w brzmieniu nadanym ustawą z 2 kwietnia 2004 r. (tj. w brzmieniu pierwotnym) oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia z 7 października 1997 r. kwestionowany przepis tworzy nowy stan prawny (jest normatywną nowością) w tym sensie, że nakłada na podmioty prowadzące wysokotowarową

działalność hodowlaną nowe jakościowo obowiązki. Takie pytanie jest o tyle uzasadnione, że mimo zakwestionowania przez wnioskodawcę ustawy zmieniającej z 21 stycznia 2005 r., od 1 maja 2005 r. obowiązek przechowywania płynnych nawozów naturalnych w szczelnych, zamkniętych zbiornikach statuuje art. 11b w brzmieniu pierwotnym. Szczegółowe warunki, jakim powinno odpowiadać pokrycie zbiornika, wynikają natomiast z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Zgłaszając jednak tego rodzaju wątpliwości, należy mieć na uwadze domniemanie racjonalności ustawodawcy. Skoro ustawodawca wprowadził nowy, dość rygorystyczny przepis prawny, mimo obowiązywania dotąd przepisów prawnych o podobnym (zbliżonym) charakterze, to wstępnie domniemywać można, że w wypadku nowej regulacji prawnej mamy do czynienia z nowością normatywną. To może mieć wpływ na ocenę kwestionowanego przepisu z perspektywy przewidzianego w ustawie terminu wejścia jego w życie.

Trudno natomiast podzielić stanowisko wnioskodawcy co do naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), skoro sam wnioskodawca w stopniu zadowalającym nie wykazał różnicy pomiędzy stanem prawnym dotąd obowiązującym a regulacją prawną kształtowaną przez nowe przepisy. Wobec tego niezadowalające i nieprzekonywujące są argumenty dotyczące nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności konstytucyjnie chronione, zwłaszcza że wnioskodawca nie wyraża żadnych wątpliwości i nie wyrażał takich wątpliwości w przeszłości – mimo, że taką możliwość miał – w odniesieniu do stanu prawnego aktualnie obowiązującego. Najbardziej istotna zmiana, jaką statuuje art. 1 pkt 13 ustawy z 21 stycznia 2005 r. sprowadza się do postanowienia, że płyty zamykające zbiorniki na płynne nawozy naturalne, o których mowa w art. 11b u.n.n., ma charakteryzować cecha sztywności. Ponieważ sam wymóg zamknięcia (pokrycia) zbiorników wynika z innych, już obowiązujących norm, przeto – abstrahując w tym miejscu od tego, czy wymaganie takie nie wynika już z samego użycia terminu „płyta” – ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności należy sprowadzić głównie do tego zakresu normowania.

Analizując wzorzec kontroli wskazany przez wnioskodawcę, należy stwierdzić przede wszystkim, że art. 31 ust. 3 Konstytucji określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Według utrwalonego stanowiska Trybunału, do wzorca tego należy się odwoływać w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony chodzi o konstytucyjną wolność lub prawo jednostki, z drugiej – o ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie (por. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wspólnie z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa. W sprawie niniejszej, chociaż w *petitum* wniosku powołano art. 31 ust. 3 Konstytucji samodzielnie, to jednak analiza uzasadnienia przekonuje, że jest on postrzegany w kontekście zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). W ten sam sposób odczytuje zresztą treść wniosku Prokurator Generalny. Wziąwszy to pod uwagę należałoby podkreślić, że dla ograniczeń wolności gospodarczej ustrojodawca przewidział nawet dalej idące możliwości ich ograniczeń niż w przypadku innych praw i wolności, odwołując się nie do poszczególnych, wyraźnie określonych kategorii interesu

publicznego, jak to czyni w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale do ważnego interesu publicznego w ogóle (art. 22 Konstytucji).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Wedle stanowiska utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowanie, w myśl którego ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy wprowadzona regulacja: a) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; b) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; c) czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. orzeczenia TK z: 26 stycznia 1993 r., sygn. U. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, oraz wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01; 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17).

W wyroku w sprawie o sygn. P. 2/98 Trybunał przyjął, że „przesłanka «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie», sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności”. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych. Niezbędne jest również uwzględnienie, podkreślanej wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny, okoliczności, iż

nie jest on organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Zadaniem Trybunału jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. Problemy te Trybunał akcentował wyraźnie m.in. w wyroku z 25 listopada 2003 r., w sprawie o sygn. K 37/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n. nie narusza Konstytucji w tym zakresie. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze – wnioskodawca nie wykazał zarzucanego naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji w sposób wystarczający do obalenia domniemania konstytucyjności ustawy. Wątpliwości, czy też brak jasności co do realizacji poszczególnych komponentów zasady proporcjonalności (zwłaszcza przesłanki niezbędności ograniczenia) nie są dostatecznie przekonujące. Zakwestionowanie konstytucyjności określonego przepisu w oparciu o zasadę proporcjonalności wymaga aktywnego poszukiwania argumentacji i wykazania (udowodnienia) braku związku pomiędzy treścią kreowanego przezeń ograniczenia, a chronionym interesem określonej kategorii.

Po drugie – wnioskodawca, kwestionując art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej, nie uwzględnił w sposób obiektywny wszystkich czynników, jakie mogą przemawiać za wprowadzeniem wymogu pokrycia zbiorników na nawozy płynne sztywną płytą. Wyłącznie tego rodzaju pokrycie zapewnia m.in. względną stałość składu i objętości zawartości zbiornika, niezależnie od czynników zewnętrznych, np. wysokiej temperatury, opadów deszczu czy śniegu. Ponadto, poszukując uzasadnienia wprowadzenia wymogu pokrycia zbiorników na płynne nawozy naturalne sztywną, szczelną płytą, nie można ograniczać się wyłącznie do aspektu ochrony środowiska, chociaż ma on z pewnością – w rozpatrywanym kontekście – znaczenie podstawowe. Należy także wziąć pod uwagę m.in. względy bezpieczeństwa osób trzecich (zarówno obsługujących wzmiankowane instalacje, jak i osób postronnych) oraz możliwości immisji i szkodliwego oddziaływania nawozów przechowywanych w otwartych zbiornikach. Należy zauważyć, że przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r. regulujące minimalną odległość, w jakiej należy sytuować zbiorniki na płynne nawozy naturalne od np. granicy sąsiedniej działki lub otworów okiennych i drzwiowych pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi na działkach sąsiednich, nie różnicują tego wymogu w zależności od wielkości stada producenta, a tym samym – wielkości zbiornika.

Po trzecie – zakwestionowany przepis nie określa, z jakich materiałów ma być wykonana płyta zamykająca zbiornik, czy powinna ona mieć pewną określoną nośność etc. Jedynym wymaganym przez ustawodawcę jest cecha sztywności pokrycia. Może to być więc np. lekka płyta z materiałów drewnianych lub pochodnych. W związku z tym nietrafny jest zarzut wnioskodawcy, że dostosowanie się do wskazanego w kwestionowanym przepisie obowiązku będzie w każdym wypadku pociągać za sobą koszty znaczące z punktu widzenia normalnej gospodarki finansowej hodowcy.

Mając to na uwadze, Trybunał nie dopatrywał się naruszenia przez kwestionowany przepis wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności.

## V

1. Odrębnego potraktowania wymaga zarzut niezgodności art. 7 u.z.u.n.n. – w części, w jakiej dotyczy wejścia w życie art. 1 pkt 13 – z art. 2 Konstytucji. Ze względu na

termin rozpoznawania sprawy dla zarzutów tych istotne znaczenie ma zarówno termin wskazany w pierwszej części jak i termin określony w drugiej części art. 7 ustawy. Niewątpliwie dla określenia zgodności z Konstytucją terminu wejścia w życie ustawy ważne znaczenie ma to, czy przepis, którego on dotyczy, zawiera nowość normatywną. Okoliczność ta nie może mieć jednak znaczenia wtedy, gdy przepis miałby wchodzić w życie z mocą wsteczną. Taki stan rzeczy budziłby wątpliwości konstytucyjne nawet przy identyczności stanów prawnych, a więc tożsamości dyspozycji art. 1 pkt 13 u.z.u.n.n. i art. 11b u.n.n. w związku z § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie. Tym bardziej zarzut niekonstytucyjności uzasadniony jest wtedy, gdy przepis prawny zawiera nowe treści normatywne albo jego treść może potencjalnie prowadzić do wykładni rodzącej nowość normatywną w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego. Istotne w związku z tym jest zbadanie, czy w przypadku art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej mamy do czynienia z nowością normatywną. Gdyby taki stan, chociażby tylko potencjalnie, miał (mógł mieć) miejsce, konieczne stałoby się stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, który przewiduje termin wejścia w życie ustawy uniemożliwiający jej faktyczną realizację. Za innym ujęciem problemu w badanym przypadku nie przemawiają bowiem żadne ważne wartości konstytucyjne.

2. Mając na uwadze treść już obowiązujących unormowań ustawy z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie, nie sposób stwierdzić, że to dopiero zakwestionowany przepis wprowadza rygorystyczne obowiązki zabezpieczenia zbiorników na nawozy naturalne w postaci płynnej – szczelnym pokryciem (płyta). Nie zmienia to faktu, iż brzmienie art. 1 pkt 13 u.n.n. w kontekście dotychczas obowiązujących przepisów rodzić może szereg wątpliwości co do tożsamości obu stanów prawnych.

Po pierwsze – ustawodawca, w art. 1 pkt 13 u.n.n. wprowadza – co nie miało miejsca w dotychczas obowiązującym stanie prawnym – wymóg sztywności płyty pokrywającej zbiorniki. Wprawdzie posługując się powszechnym, czy też słownikowym, rozumieniem pojęcia „płyta”, można byłoby założyć, że samo użycie tego terminu implikuje sztywność pokrycia. Do takiego twierdzenia skłaniać mogą niektóre słownikowe ujęcia tegoż terminu. Według np. „Małego słownika języka polskiego PWN” (Warszawa 1995, s. 635) przez płytę należy rozumieć „płaski kawał kamienia, metalu itp. w kształcie tafli różnej grubości i wielkości, mającej zastosowanie (m.in.) w budownictwie i przemyśle”. Należy jednak mieć na uwadze, że język prawny ma swoją specyfikę. Potoczne rozumienie jakiegoś pojęcia używanego w akcie normatywnym nie wystarcza. Organ określający treść pojęć prawnych, w przypadku braku ustawowego słowniczka, bierze pod uwagę także całokształt obowiązującego w tej materii prawa oraz ukształtowaną na jego bazie praktykę. A praktyka w zakresie dotąd obowiązujących przepisów prawa wskazuje na dość elastyczne i szerokie rozumienie określeń „szczelne pokrycie” czy „płyta”. Stąd też zmiana w akcie normatywnym określenia „płyta” na „sztywna płyta” potencjalnie prowadzić może do odmiennej interpretacji obu pojęć, a przez to do pojawienia się nowych, nieistniejących dotąd obowiązków po stronie adresatów przepisu prawnego zawierającego takie pojęcie. To tworzy swoistą normatywną nowość.

Po drugie – bez względu na to, czy istnieje kategoriałna różnica pojęciowa pomiędzy wyrażeniami „gnojówka i gnojowica”, „nawozy naturalne w postaci płynnej”, czy też „odchody zwierząt gospodarskich” w rozumieniu ustawy o nawozach i nawożeniu (w związku z art. 2 ust. 1 pkt 15 lit. d i e ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji

hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich; Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1762 ze zm.) oraz wyrażeniem „płynne odchody zwierzęce” w rozumieniu rozporządzenia z 7 października 1997 r., niedopuszczalne jest używanie na określenie takich samych stanów i sytuacji normatywnych – różnych pojęć i określeń prawnych. Taki stan rodzi bowiem przekonanie, że skoro prawodawca używa różnych określeń, to w rzeczywistości chodzi o różne sytuacje. Obowiązujący w Polsce system prawny tworzy pewną całość, którą winna cechować jednolitość w zakresie pojęć służących określeniu takich samych sytuacji. Taki postulat jest istotnym elementem ładu prawnego i idei demokratycznego państwa prawnego. Nie sprzyja jego realizacji rozproszenie przepisów prawnych odnoszących się do konkretnej kategorii spraw, inflacja i nadmiar prawa, krzyżowanie się i wielotorowość rozwiązań normatywnych, oderwanie przepisów prawnych od realiów do których odnoszą się a także rozchwianie aparatury pojęciowej. Zjawiska tego typu prowadzą do dysfunkcjonalności systemu prawnego dotyczącego konkretnej sfery aktywności publicznej. Mogą też rodzić – nawet wbrew woli prawodawcy – poczucie pozorności niektórych rozwiązań prawnych. Ustawodawca powinien takich sytuacji unikać. Nie sprzyjają one bowiem budowaniu autorytetu państwa i prawa.

Po trzecie – ustawodawca wprowadzając kwestionowany art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 21 stycznia 2005 r., wprowadził wymóg sztywności płyty pokrywającej zbiorniki, a w miejsce delegacji do wydania odpowiednich przepisów przez Ministra Ochrony Środowiska niektóre wymogi techniczne odnoszone do takich zbiorników zostały objęte bezpośrednią regulacją ustawową. Zrozumiałe jest to, że ustawodawca może mieć wolę uregulowania stanu prawnego, regulowanego dotąd w aktach normatywnych różnie usytuowanych w hierarchii źródeł prawa, w jednym akcie rangi ustawowej, pod warunkiem, że czyni to konsekwentnie i przyczynia się to do kształtowania ładu prawnego. Zawsze jednak w takiej sytuacji tworzy faktycznie – mogącą mieć znaczenie dla adresatów norm prawnych – nową rzeczywistość prawną, przynajmniej z punktu widzenia charakteru źródeł prawnych ją kształtujących.

Po czwarte – należy założyć racjonalność ustawodawcy. Skoro dokonał zmian w istniejącym stanie normatywnym dotyczącym określonej rzeczywistości prawnej, to – należałoby przyjąć – że nie po to, aby tylko potwierdzić istniejący stan prawny, ale aby go zmienić lub przynajmniej zmodyfikować. A to oznacza, że przy tego typu zabiegach legislacyjnych mamy, czy też możemy mieć, do czynienia z większą lub mniejszą, nowością normatywną. Stąd też w tego rodzaju sytuacjach muszą obowiązywać przyjęte w prawie polskim zasady dotyczące *vacatio legis* i terminów wchodzenia w życie przepisów prawnych.

3. Przedstawiony wyżej wywód pociąga za sobą konieczność odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca w art. 7 ustawy zmieniającej w odniesieniu do art. 1 pkt 13 tejże ustawy prawidłowo określił termin jego wejścia w życie. Art. 7 brzmi: „ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 13, który wchodzi w życie z dniem 1 maja 2005 r.”.

Przepis ten jest typowym przepisem wprowadzającym, który określa moment wejścia w życie nowelizowanych przepisów. Składa się on z dwóch części. Pierwsza określa datę wejścia w życie całej ustawy („ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”). W odniesieniu do niej wnioskodawca nie zgłaszał zarzutów, które wiązałyby się z art. 1 pkt 13, ponieważ w momencie składania wniosku istotne znaczenie miała tu druga część art. 7, w brzmieniu: „(...) z wyjątkiem art. 1 pkt 13, który wchodzi w życie z dniem 1 maja 2005 r.”. Stąd też pierwsza część przepisu nie była – w kontekście wejścia w życie art. 1 pkt 13 – kwestionowana przez wnioskodawcę. Nie można jednak przyjąć, że nie ma wpływu – w świetle przyjętych dalej rozważań – na termin wejścia w

życie zaskarżonego przepisu. Wnioskodawca nie przewidział bowiem, że w momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, wyrok stwierdzający niekonstytucyjność drugiej części przepisu, przewidującego wejście w życie art. 1 pkt 13 z dniem 1 maja 2005 r., spowoduje dla jego adresatów sytuację jeszcze bardziej niekorzystną od tej, którą zakwestionował. Wyeliminowanie tylko tego fragmentu kwestionowanego przepisu prowadziłoby w konsekwencji do tego, że także art. 1 pkt 13 wchodziłby w życie na zasadach ogólnych przewidzianych w pierwszej części art. 7 tejże ustawy, czyli po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Faktycznie więc, dla wejścia w życie art. 1 pkt 13 i związanej z nim treści zarzutów wnioskodawcy, znaczenie prawne ma całość art. 7 ustawy zmieniającej.

Trybunał Konstytucyjny – co do zasady – nie ma możliwości wcielenia się w rolę pozytywnego ustawodawcy i określenia odpowiedniej *vacatio legis* dla ustanowionych przepisów prawnych. W badanym przypadku wątpliwości budzić mogą także konsekwencje określenia niekonstytucyjności wyłącznie przepisów określających termin wejścia w życie ustawy. Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności przepisu przejściowego, określającego termin wejścia w życie przepisu merytorycznego, którego treść nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń i który nie jest – co istotne – nierozzerwalnie związany z pozostałą częścią ustawy, pozostawiałby w ramach porządku prawnego – w przypadku podpisania ustawy przez Prezydenta RP – przepis „martwy”, ze względu na brak terminu jego wejścia w życie. Tego rodzaju sytuacja budziłaby zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia ładu prawnego i zasady państwa prawnego. W takim stanie rzeczy zasadne jest rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 1 pkt 13 nie tylko z punktu widzenia merytorycznych zarzutów wnioskodawcy, których Trybunał nie podzielił, ale i także zarzutów dotyczących jego wejścia w życie. Niekonstytucyjność przepisu prawnego związana z nieodpowiednią *vacatio legis*, rodzi – tak jak i w innych przypadkach niekonstytucyjności – konsekwencje w postaci wyeliminowania tegoż przepisu z porządku prawnego. Istotne jest więc pytanie czy ustawodawca w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 13 naruszył art. 2 Konstytucji, poprzez nieodpowiednie określanie *vacatio legis* w art. 7 ustawy. Trybunał podzielił w tym zakresie wątpliwości wnioskodawcy, i to z kilku powodów.

Po pierwsze – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zarówno termin wejścia w życie zakwestionowanych przepisów przewidziany w art. 1 pkt 13 (1 maja 2005 r.), jak i termin „po upływie 14 dni od ogłoszenia” zmiany ustawy nie są „odpowiednie” w rozumieniu dotychczasowego orzecznictwa Trybunału. Nie ulega wątpliwości, że oba terminy nie dają realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK: z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, oraz z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Po drugie – badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów zawsze musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”. „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami – po ogłoszeniu nowych przepisów – w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego



sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P. 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Ocena, czy w konkretnym przypadku długość *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Po trzecie – badając zachowanie *vacatio legis* jako elementu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał jeszcze przed uchwaleniem ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wielokrotnie zwracał uwagę na „odpowiedniość” wymiaru czasowego *vacatio legis*, warunkowaną przez treść i charakter wchodzących w życie przepisów oraz ich szerszy polityczny i społeczno-ekonomiczny kontekst. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zakładał konieczność dokonywania zmian obowiązującego prawa, pociągających za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej adresatów zmienianego prawa, z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej – odpowiedniej *vacatio legis*. Podkreślał przy tym, że zaletą takich rozwiązań jest stworzenie adresatom możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej (por. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK z 1993 r., cz. I, poz. 6).

4. Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, należy stwierdzić, że art. 1 pkt 13 w związku z art. 7 ustawy z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu przez to, że określa nieodpowiednie *vacatio legis*, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Taka treść wyroku Trybunału oznacza, że art. 1 pkt 13 kwestionowanej ustawy zostaje wyeliminowany z tejże ustawy. Nie może on obowiązywać – w przypadku podpisania ustawy przez Prezydenta RP – pomimo jego merytorycznej zgodności z Konstytucją, ponieważ w sposób nieodpowiedni określony został termin jego wejścia w życie, przez co czas na zrealizowanie obowiązków z niego wynikających stał się nieadekwatny dla ciężarów związanych z jego stosowaniem. Oczywiście niezgodny z art. 2 Konstytucji jest także art. 7 ustawy z 21 stycznia 2005 r. w części obejmującej słowa „(...) z wyjątkiem art. 1 pkt 13, który wchodzi w życie z dniem 1 maja 2005 r.”. Przewiduje on bowiem wejście art. 1 pkt 13 z mocą wsteczną. Jego wyeliminowanie z ustawy, przez to, że dotyczy tylko ww. przepisu nie ma żadnego znaczenia dla pozostałych jej przepisów, ponieważ do nich odnosi się pierwsza część art. 7 w brzmieniu: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”, której Trybunał nie wyeliminował z porządku prawnego.

## VI

1. Zarzuty dotyczące treści art. 1 pkt 17 u.z.u.n.n. oraz – ujmowanego w związku z tym ostatnim przepisem – art. 7 u.z.u.n.n., podobnie jak w przypadku art. 1 pkt 13, należy osadzić w szerszym kontekście normatywnym. Ważne znaczenie ma w tej materii ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących wydawania decyzji administracyjnych o wstrzymaniu chowu lub hodowli przez organy inspekcji ochrony środowiska.

W pierwotnym tekście ustawy z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu nie przewidywano wydawania decyzji administracyjnych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska dotyczących prowadzenia chowu (hodowli) zwierząt niezgodnie z planem nawożenia. Dopiero art. 1 pkt 14 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu wprowadził do ustawy o nawozach i nawożeniu cały nowy rozdział 5a zatytułowany „Nadzór i kontrola w zakresie nawozów i nawożenia”. Zawarty w nim art. 20h stwierdzał, iż: „Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, wstrzymać prowadzenie chowu lub hodowli, o których mowa w art. 11a ust. 1, w

przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia”. Zmianę tego przepisu wprowadza kwestionowany art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej. Zmiana ta w istotnym zakresie modyfikuje treść dotychczasowego art. 20h tejże ustawy. Art. 20h po nowelizacji miałby funkcjonować w obrocie prawnym w następującym brzmieniu: „Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu prowadzenia chowu lub hodowli, o których mowa w art. 11a ust. 1, w przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia”.

Porównując treść art. 20h ustawy o nawozach i nawożeniu sprzed i po nowelizacji, można stwierdzić, że – oprócz zmiany stylistycznej przepisu – modyfikacji uległ charakter prawny tej regulacji. Poprzez bowiem zmianę sformułowania „może” na zwrot „wydaje” nowelizacja nie pozostawia wątpliwości, że dotychczasowy fakultatywny charakter decyzji wstrzymującej prowadzenie chowu lub hodowli w przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia, zostaje zastąpiony obligatoryjnym nakazem wstrzymania prowadzenia takiej hodowli lub chowu. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska w każdym zatem przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia, będzie zobowiązany wydać decyzję administracyjną niekorzystną dla jej adresatów.

2. Kwestionowany przepis wprowadza obligatoryjność wstrzymania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w drodze decyzji administracyjnej prowadzenia chowu (hodowli) przez tzw. dużych producentów rolnych (w rozumieniu art. 11a ust. 1 u.n.n.) w przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia. Dotychczasowy przepis stanowił możliwość stopniowania sankcji w zależności od przyczyn nieprzestrzegania planu nawożenia.

Duży producent rolny jest zobowiązany opracować plan nawożenia zgodnie z dwiema wytycznymi: po pierwsze – z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 ust. 8 pkt 2 u.p.w., a po drugie – zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej. Art. 47 ust. 8 pkt 2 u.p.w. przewiduje, że minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określi, w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Na podstawie takiej delegacji ustawowej, minister środowiska wydał rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44). Z treści rozporządzenia wynika, że dla obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych należy ograniczyć, opracowywane są programy działań obejmujące środki zaradcze do obowiązkowego stosowania, określone w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Dopuszcza się ustalanie zróżnicowanych rodzajów, terminów i okresów obowiązywania środków zaradczych określonych w programach działania, w zależności od ukształtowania terenu, stopnia erozji gleb, warunków klimatycznych, glebowych oraz agrarnych na obszarach szczególnie narażonych. Programy działań na obszarach szczególnie narażonych są sporządzane na okres czterech lat. Projekty takich programów działań należy uzgodnić z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie.

Ważną wytyczną, którą należy uwzględnić przy opracowywaniu planu nawożenia, jest tzw. dobra praktyka rolnicza. Pojęcie to zostało wprowadzone w związku z implementacją do polskiego porządku prawnego dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12

grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Dyrektywa ta zawiera w załączniku II „Zbiór (zbiory) zasad dobrej praktyki rolniczej”. Zbiory zasad dobrej praktyki rolniczej mają na celu przede wszystkim zmniejszenie zanieczyszczenia azotanami. Załącznik do dyrektywy określa jedynie, co poszczególne państwa członkowskie powinny uwzględnić przy tworzeniu zasad dobrej praktyki rolniczej (np. ustalenie planów nawożenia dla każdego gospodarstwa rolnego oddzielnie oraz prowadzenie rejestru wykorzystania nawozu – zob. załącznik II lit B pkt 9 dyrektywy 91/676/EWG).

Skonstruowane w oparciu o przedstawione powyżej wytyczne plany nawożenia, muszą zostać pozytywnie zaopiniowane przez okręgową stację chemiczno-rolniczą (art. 11a ust. 3 u.n.n.). Jedynie pozytywna opinia okręgowej stacji chemiczno-rolniczej uprawnia do stosowania planu nawożenia. W przypadku bowiem gdy podmiot prowadzący chów lub hodowlę nie posiada pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia, wojewódzki inspektor ochrony środowiska w drodze decyzji wstrzymuje prowadzenie chowu lub hodowli. Decyzji takiej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (por. art. 20g u.n.n.). Za wydanie opinii okręgowa stacja chemiczno-rolnicza pobiera – ustaloną zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 października 2004 r. w sprawie sposobu uiszczania oraz wysokości opłaty za opiniowanie planu nawożenia (Dz. U. Nr 231, poz. 2322) – opłatę w wysokości 5 zł za pole.

Konieczność opracowania planu nawożenia jest związana z art. 11a ust. 2 u.n.n., w myśl którego duży producent rolny jest zobowiązany zagospodarować na użytkach rolnych będących w jego posiadaniu co najmniej 70% gnojówki i gnojowicy, a pozostałe 30% może zbyć. Nieprzetworzone nawozy naturalne, w tym gnojowica, mogą być zbywane do bezpośredniego rolniczego wykorzystania wyłącznie na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 3 ust. 3 u.n.n.). Również w takim przypadku, nabywca nieprzetworzonego nawozu naturalnego jest zobowiązany opracować w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy plan nawożenia (art. 11a ust. 2 u.n.n.). I tu także sporządzone plany nawożenia opiniuje okręgowa stacja chemiczno-rolnicza.

Reasumując, można przyjąć, że plany nawożenia muszą być przygotowywane zarówno przez dużych producentów rolnych (art. 11a ust. 1 pkt 1 u.n.n.), jak i przez nabywców nieprzetworzonego nawozu naturalnego (art. 11a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11a ust. 2 i art. 3 ust. 3 ww. ustawy).

3. Obligatoryjność wstrzymania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w drodze decyzji administracyjnej prowadzenia chowu (hodowli), w przypadku stosowania nawozów naturalnych niezgodnie z planem nawożenia, dotyczy więc dwóch grup podmiotów: po pierwsze – dużych producentów rolnych, zobowiązanych do opracowania planu nawożenia zgodnie z przepisami u.p.w. i zasadami dobrej praktyki rolniczej; po drugie – nabywców nieprzetworzonego nawozu naturalnego (art. 11a ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 11a ust. 2 i art. 3 ust. 3 u.n.n.), którzy również są zobowiązani do stworzenia i przestrzegania planów nawożenia. Taki wniosek wynika z wyraźnego brzmienia kwestionowanego przepisu, który przewiduje, że decyzja o wstrzymaniu prowadzenia chowu lub hodowli dotyczy sytuacji określonych w całym art. 11a ust. 1, a nie tylko w art. 11a ust. 1 pkt 1 u.n.n.

Nowy przepis ustawy jest niewątpliwie nadmiernie rygorystyczny w stosunku do stron takiego postępowania administracyjnego, ponieważ organ administracji (wojewódzki inspektor ochrony środowiska), stosując nowe brzmienie przepisów, będzie zobligowany w każdym przypadku naruszenia planu nawożenia wydać decyzję o wstrzymaniu prowadzenia chowu (hodowli) przez dużych producentów rolnych i nabywców nieprzetworzonego nawozu naturalnego. Wobec kategorię brzmienia przepisu, nie

może on miarkować i oceniać charakteru naruszenia planu nawożenia, jego wpływu na środowisko, lub badać okoliczności powodujące wystąpienie takiego naruszenia. Naruszenie planu nawożenia, może być spowodowane czynnikami naturalnymi takimi jak długotrwała susza lub powódź. Czynniki te nie są w żaden sposób uzależnione od staranności czy poprawności wykonywania planu nawożenia przez podmioty zobowiązane. Są niezależne od tych podmiotów i nieprzewidywalne.

Zdaniem Trybunału, nie można, zarówno w stosunku do podmiotów nieprzestrzegających planów nawożenia w sposób świadomy i celowy, jak i podmiotów, które nie przestrzegają tych planów z innych, często losowych przyczyn, stosować identycznych decyzji administracyjnych wstrzymujących prowadzenie chowu lub hodowli zwierząt. Tak jednolicie określony skutek prawny stosowania nawozów naturalnych, abstrahujący od zakresu, skali i przyczyny naruszenia planów nawożenia nie jest niezbędny dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę. Pozostaje w dysproporcji do ciężarów nałożonych na podmioty prowadzące chów lub hodowlę, zwłaszcza w przypadku nieznacznego czy niezawinionego naruszenia planu nawożenia. Przepis prawny wprowadzający takie rozwiązanie niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

4. Mając na uwadze przedstawioną argumentację, należy stwierdzić, że art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej ustawę o nawozach i nawożeniu jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec powyższego, orzekanie o zgodności art. 7 w części dotyczącej wejścia w życie art. 1 pkt 17 (a w istocie – o pominięciu legislacyjnym, jakie zarzuca wnioskodawca ustawodawcy) z art. 2 Konstytucji jest bezprzedmiotowe.

## VII

1. W ramach kontroli prewencyjnej odnoszonej do poszczególnych przepisów ustawy, istotne znaczenie w przypadku stwierdzenia ich niekonstytucyjności ma to, czy pozostają one w nierozzerwalnym związku z ustawą. Pojęcie „nierozzerwalnego związku” trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy (zob. m.in. wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

2. Ustawa z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu nowelizuje ustawę już istniejącą w obrocie prawnym. Zakwestionowane przepisy nie prowadzą do niemożności stosowania pozostałych jej przepisów. Nie są więc nierozzerwalnie związane z innymi unormowaniami tejże ustawy. Oznacza to, że po ich wyeliminowaniu pozostała część ustawy może funkcjonować w obrocie prawnym. Jest to o tyle istotne, że niezakwestionowane przepisy ustawy stanowią istotny element dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. W świetle art. 122 Konstytucji do Prezydenta RP należy ostateczna decyzja, czy po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu,

podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją czy też zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

3. W przypadku podpisania kwestionowanej ustawy przez Prezydenta RP istotne jest to, że w następstwie niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z ustawy z 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, wyeliminowany zostaje nie tylko art. 1 pkt 17, ale także – mimo merytorycznej zgodności z Konstytucją – art. 1 pkt 13, ze względu na to, że w art. 7 tejże ustawy przewidziano nieodpowiedni termin jego wejścia w życie, co powodować może czasową trudność (nierealność) w zakresie dotyczącym realizacji przewidzianego tam obowiązku. Okoliczność, że niekonstytucyjność art. 1 pkt 13 spowodowana jest nie jego merytoryczną treścią, ale brzmieniem innego przepisu, który określa termin wejścia w życie ustawy, ma dość istotne znaczenie dla przyszłych działań prawodawczych w tym zakresie. Otóż ustawodawca może w przyszłości, o ile zastosuje odpowiednią *vacatio legis*, wprowadzić w stosunku do adresatów zakwestionowanego art. 1 pkt 13, obowiązki przewidziane w tymże przepisie bądź obowiązki o charakterze zbliżonym, a do tego czasu obowiązywać będzie art. 11b ustawy nowelizowanej.

Z powyższych względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.