



SEJMY
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 września 2011 r.

Sygn. akt P 26/11

BAS-WPTK-1172/11

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
Wpł. dnia	16. 09. 2011
Łódź..... Ł. zał.....	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sygn. akt P 26/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., w zakresie, w jakim określa sankcję za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 i art. 184 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1-3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu

a) przedmiot kontroli

1. Pytaniem prawnym z 9 marca 2011 r. (dalej: pytanie prawne) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: sąd) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą art. 79c ust. 3 oraz art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., dalej: u.o. albo ustawa o odpadach). Pierwszy z wymienionych przepisów brzmiał: „Jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady, będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub sporządzania i przekazywania zbiorczego zestawienia danych lub sporządzania podstawowej charakterystyki odpadów lub przeprowadzania testów zgodności, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 zł”. Drugi z wymienionych przepisów stanowił: „Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wymierza, w drodze decyzji, właściwy marszałek województwa”.

2. Dla dalszych rozważań niezbędne jest przedstawienie zmian legislacyjnych art. 79c ust. 3 u.o. Do dnia 12 marca 2010 r. problematyka związana z odpowiedzialnością za nieterminowe wykonywanie wskazanych w tym przepisie obowiązków była regulowana w ówczesnym art. 76 u.o., który brzmiał: „Kto: 1) wytwarza odpady bez wymaganej decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi lub z naruszeniem jej warunków lub 2) wytwarza odpady bez wymaganego złożenia informacji o wytworzonych odpadach oraz sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami lub prowadzi gospodarkę odpadami niezgodnie ze złożoną informacją, lub 3) wytwarza odpady pomimo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 24 ust. 5, albo rozpoczyna działalność powodującą powstawanie odpadów przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu, lub 4) nie posiadając zatwierdzonej instrukcji eksploatacji składowiska odpadów, eksploatuje

składowisko odpadów, lub 5) bez wymaganej zgody organu zamyka składowisko lub jego wydzieloną część, lub 6) będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub zbiorczego zestawienia danych, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym, podlega karze grzywny". Przepis ten znajdował się w rozdziale 9 u.o. *Przepisy karne i opłaty sankcyjne*. Zgodne zaś z art. 79 ówczesnej u.o.: „Orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 70-78, następuje na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia”.

Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145), która weszła w życie 12 marca 2010 r., uchylono cytowany art. 76 u.o., a czyny opisane w tym przepisie uregulowano w art. 79b i art. 79c u.o., umieszczając je w nowo utworzonym rozdziale 9a „Kary pieniężne”. W konsekwencji tego zabiegu dokonano zmiany systematyki ustawy o odpadach oraz reżimu odpowiedzialności, któremu te czyny podlegały. Przesunięcie ich z rozdziału „Przepisy karne i opłaty sanacyjne” do rozdziału „Kary pieniężne” miało bowiem ten skutek, że przestały one być rozpatrywane w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm., dalej: k.p.w.), a zaczęły być egzekwowane na drodze administracyjnej. Tym samym ustawodawca depenalizował ww. czyny przez przeniesienie ich ze sfery odpowiedzialności wykroczeniowej do administracyjnej. Omawiana nowelizacja miała na celu m.in. mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązku dostarczenia zbiorczego zestawienia danych oraz zapewnienie skutecznego realizowania funkcji przez ten dokument (zob. szerzej pkt IV.2 niniejszego pisma). Na takie cele regulacji wskazywali już autorzy projektu ustawy, który dodawał do ustawy o odpadach m.in. art. 79b-79d (*vide*: wypowiedź ministra B. Błaszczyka podczas prac w komisjach sejmowych – zob. „Biuletyn z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 86)”, Nr 2534/VI kadencja z dnia 15 lipca 2009 r., s. 9 oraz uzasadnienie projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 2002/VI kadencja), a także orzecznictwo sądowo-administracyjne, w którym zwrócono uwagę, że: „[...] obowiązek składania zbiorczych zestawień danych o odpadach przez posiadaczy odpadów obowiązywał na gruncie ustawy o odpadach od chwili jej wejścia w życie, a więc od dnia 1 października 2001 r. [Jednakże w tamtym stanie prawnym – uwaga własna] brak było

przekazuje zbiorczego zestawienia danych podlega karze pieniężnej w wysokości 500 zł". Równocześnie do art. 79c u.o. dodano ust. 4 w brzmieniu: „W przypadku nieprzekazania zbiorczego zestawienia danych w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 79d ust. 3a posiadacz odpadów podlega karze pieniężnej w wysokości 2000 zł” oraz ust. 5: „Kara pieniężna, o której mowa w ust. 4, może być wymierzana wielokrotnie, z tym że łączna wysokość kar pieniężnych, o których mowa w ust. 3 i 4, za dany rok kalendarzowy nie może przekroczyć 10 000 zł”. Zmienił się także art. 79d, w którym po ust. 3 dodano ust. 3a w brzmieniu: „W decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej, o której mowa w art. 79c ust. 3 i 4, marszałek województwa określa termin przekazania zbiorczego zestawienia danych, nie krótszy niż 14 dni”.

Należy zatem stwierdzić, że ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. prowadzi do kolejnej zmiany zakresu i rodzaju odpowiedzialności podmiotów obowiązków wskazanych w ww. przepisach.

Po pierwsze, odpowiedzialność z tytułu niewykonywania lub niezgodnego ze stanem rzeczywistym wykonywania tych obowiązków została ponownie spenalizowana (art. 76b u.o.). Zgodnie bowiem z art. 79 u.o.: „Orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 69a-78, następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.)”. Ma to daleko idące skutki, gdyż oznacza poddanie czynów, polegających na niewykonywaniu obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów albo na wykonywaniu go niezgodnie ze stanem rzeczywistym, reżimowi odpowiedzialności za wykroczenia. W związku z tym, do tych czynów i postępowań będą miały zastosowanie wszystkie gwarancje proceduralne i prawne, które przepisy wiążą z odpowiedzialnością za wykroczenia, a więc m.in.: zasada winy (art. 1 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm., dalej: k.w.); prawo do obrony (art. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm., dalej: k.p.w.) czy domniemanie niewinności (art. 8 k.p.w.).

Po drugie, odpowiedzialność administracyjna została zachowana tylko w odniesieniu do nieterminowego wykonywania obowiązku przekazywania zbiorczego zestawienia danych. Jednakże i tu nastąpiły istotne zmiany, gdyż dokonano dyferencjacji kar za nieterminowe wykonywanie obowiązków

sprawozdawczych i zobligowano organ do wyznaczenia terminu na złożenie zbiorczego zestawienia danych. Obecnie zatem marszałek województwa, stwierdziwszy uchybienie terminowi wykonania obowiązku sprawozdawczego, nakłada na podmiot zobowiązany karę w wysokości 500 zł (art. 79c ust. 3 u.o.) oraz wyznacza mu nowy termin przekazania zbiorczego zestawienia danych (art. 79d ust. 3a u.o.). Dopiero w przypadku nieprzekazania zbiorczego zestawienia danych w tym terminie posiadacz odpadów podlega karze pieniężnej w wysokości 2000 zł (art. 79c ust. 4 u.o.). Należy jednak zauważyć, że kara ta może być wymierzana wielokrotnie, z tym że łączna wysokość kar za dany rok kalendarzowy nie może przekroczyć 10 000 zł. Jak wskazano na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 13 kwietnia 2011 r., pozostawienie kwestii nieprzekazywania zbiorczego zestawienia danych w obszarze administracyjnych kar pieniężnych daje dość elastyczną „możliwość odpowiedniego reagowania na naruszenie tego obowiązku” (zob. wypowiedź T. Jaroszyńskiego [w:] „Biuletyn z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 187)”, nr 4983/VI kadencja, s. 4).

b) zarzuty sądu

Sąd wskazuje cztery rodzaje argumentów, przemawiających za uznaniem, że art. 79c ust. 3 u.o. jest niegodny z Konstytucją oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienioną następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnioną Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja).

Po pierwsze, jak dowodzi, „odpowiedzialność administracyjna w takim kształcie jaki nadał jej ustawodawca [w omawianym przepisie – uwaga własna] – podobnie jak odpowiedzialność karna jest rodzajem stosowanej przez państwo odpowiedzialności represyjnej” (pytanie prawne, s. 5). Na rzecz tej tezy świadczy dolegliwość sankcji, statutowanej przez zakwestionowany przepis, oraz tożsamość opisu społecznie niepożądanego zachowania, które w świetle art. 76 pkt 6 u.o. w brzmieniu obowiązującym do 11 marca 2010 r. było wykroczeniem, a obecnie jest, zgodnie z art. 79c ust. 3 u.o., poddane reżimowi odpowiedzialności administracyjnej (pytanie prawne, s. 4-9). Z tego względu sąd wskazuje konieczność odwzorowania gwarancji, jakie wobec odpowiedzialności o charakterze represyjnym wynikają

między innymi z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1-3 Konwencji (pytanie prawne, s. 9).

Po drugie, podkreśla, że nawet w przepisach wprowadzających odpowiedzialność administracyjną, w tym m.in. w art. 79c ust. 3 u.o., powinno przewidzieć się pewne szczególne okoliczności egzoneracyjne. Tymczasem: „Analiza uregulowania prawnego przedstawionego TK do oceny w niniejszej sprawie nie pozostawia wątpliwości, iż statuowana owym uregulowaniem odpowiedzialność administracyjna pozbawiona jest jakichkolwiek ograniczeń ze względu na wskazane powyżej okoliczności nadzwyczajne” (pytanie prawne, s. 11). Prowadzi to zdaniem sądu do tego, że: „Omawiana regulacja przewiduje nie tylko odpowiedzialność o obiektywnym, ale wręcz absolutnym charakterze, której zastosowanie zmusza organ administracji do pełnego automatyzmu przy wymierzaniu kary, bez względu na przyczyny zaistnienia naruszenia prawa i ciężaru tego naruszenia” (pytanie prawne, s. 13). To z kolei prowadzi do sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego (*ibidem*).

Po trzecie, w ocenie sądu przekazanie spraw osób ukaranych w trybie art. 79c ust. 3 u.o. pod kognicję sądu administracyjnego, badającego jedynie legalność decyzji uprawnionych organów, „nie zapewnia dostatecznych gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 6 Konwencji Praw Człowieka, a które winny przysługiwać w sytuacji nałożenia sankcji o charakterze represyjnym” (pytanie prawne, s. 15).

Po czwarte, sąd zauważa, że kara pieniężna w wysokości 10 000 zł za nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych jest nieproporcjonalna w stosunku do dobra, które ma chronić – *in casu* jest nim, w opinii sądu, możliwość monitorowania gospodarki odpadami. Równocześnie sąd podkreśla, że wprowadzenie kary pieniężnej w tej samej wysokości wobec zachowań o różnym stopniu społecznej nieakceptowalności i bardzo zróżnicowanych negatywnych skutkach wskazuje na to, że „waga chronionych dóbr i stopień naruszenia są nieporównywalne” (pytanie prawne, s. 17). Naruszenie zasady proporcjonalności można upatrywać przede wszystkim w tym, że w obrocie prawnym funkcjonuje taka sama kara za nieterminowe złożenie sprawozdania i niezłożenie go w ogóle. Nie można bowiem, jak wywodzi sąd, zrównywać kary za trwałe uchylanie się od obowiązków ustawowych i za nieznaczne im uchybienie (pytanie prawne, s. 17-18).

II. Analiza formalnoprawna

Przed przedstawieniem stanowiska co do *meritum* niezbędne jest sprecyzowanie przedmiotu kontroli oraz jej wzorców.

a) przedmiot kontroli

1. W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nie tylko literalne brzmienie zakwestionowanego przepisu uległo zmianie, lecz przede wszystkim zostały zmodyfikowane zasady odpowiedzialności adresatów statuowanych w nim obowiązków. W ten sposób dokonana nowelizacja konsumuje wszystkie zarzuty, jakie wysunął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. Powstaje zatem pytanie, czy sąd ten jest zobowiązany ocenić zasadność zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. w odniesieniu do stanu prawnego z dnia wydania kwestionowanej decyzji czy obecnego (obowiązującego).

Omawiana nowelizacja nie zawiera żadnych uregulowań międzyczasowych, które pozwoliłyby określić, jakie przepisy sądy miałyby zastosować do „spraw w toku”. W takich przypadkach przyjmuje się, że ogólne reguły intertemporalne dotyczące prawa materialnego powinny być rekonstruowane z uwzględnieniem specyfiki konkretnej sprawy, przy założeniu, że fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest zasada niedziałania prawa wstecz (por. orzeczenia TK z: 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01). Stanowisko to koresponduje z ugruntowaną w judykaturze Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego regułą intertemporalną *tempus regit actum*, która oznacza, że zdarzenie prawne należy oceniać wedle stanu prawnego obowiązującego w momencie, gdy miało ono miejsce (zob. wyroki SN z: 26 lipca 1991 r., sygn. akt I PRN 34/91; 22 października 1992 r., sygn. akt III ARN 50/92; 18 października 1995 r., sygn. akt III AZP 29/95; 22 grudnia 1997 r., sygn. akt III CZP 61/97; por. także wyroki NSA z: 22 marca 2007 r., sygn. akt I GSK 1103/06; 19 marca 2008 r., sygn. akt I GSK 698/07; 17 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 1803/07). Reguła ta jest uznawana także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). Podobny tok rozumowania przyjęli zresztą sami projektodawcy wskazując, że:

„[...] w myśl obowiązujących przepisów wprowadzenie nowego wymiaru kary za naruszenie związane z obowiązkiem prowadzenia ewidencji odpadów oraz składania zbiorczych zestawień danych o odpadach oraz o sposobach gospodarowania nimi w przypadku spraw niezakończonych (prowadzonych zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami) stosowane będą nowe przepisy” (druk sejmowy nr 4012, s. 4).

Wobec powyższego zaskarżony art. 79c ust. 3 u.o. musi być zastosowany do sprawy zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do wejścia w życie przywołanej nowelizacji. Tym samym – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą wypracowaną na tle art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – utrata mocy obowiązującej aktu prawnego jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem w niniejszej sprawie nie występuje. Trybunał przyjmuje bowiem, że zaskarżona norma prawna obowiązuje w porządku prawnym, dopóki wywiera określone skutki dla obywateli i może być nadal zastosowana w praktyce (zob. np. postanowienie TK z 13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98; wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 i 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00).

W związku z powyższymi uwagami należy doprecyzować, że Sejm przedstawia stanowisko odnośnie do zgodności z ustawą zasadniczą art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r.

2. Decyzją administracyjną z sierpnia 2010 r. Marszałek Województwa Ł na podstawie art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 u.o. wymierzył J S , właścicielowi A S O S z siedzibą w B , karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów za 2009 r. W uzasadnieniu tej decyzji organ stwierdził, że J S złożył zbiorcze zestawienie danych 12 kwietnia 2010 r., podczas gdy termin ustawowy obligował go do dokonania tej czynności do 31 marca 2010 r. (art. 37 ust. 3 u.o. w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 marca 2010 r.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł utrzymało w mocy powyższą decyzję organu I instancji (decyzja z września 2010 r., nr).

Jak wynika z powyższego, zawisła przed sądem sprawa dotyczy nałożenia kary pieniężnej za opóźnienie dostarczenia zbiorczego zestawienia danych. W związku z tym przesłanka funkcjonalna *in casu* istnieje wyłącznie wobec art. 79c ust. 3 u.o., w zakresie, w jakim określa on sankcję za nieterminowe przekazywanie zbiorczego zestawienia danych. Poza zakresem rozważań muszą zatem pozostać zagadnienia związane z konstytucyjnością określenia sankcji pieniężnej i trybu odpowiedzialności w odniesieniu do niewykonywania lub niezgodnego ze stanem rzeczywistym wykonywania innych obowiązków określonych w tym przepisie.

Mając to na uwadze, Sejm będzie rozpatrywał zgodność z Konstytucją art. 79c ust. 3 u.o. wyłącznie we wskazanym zakresie.

3. Przedmiotem kontroli, jak wynika z *petitum* pytania prawnego, jest art. 79c ust. 3 u.o. oraz art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 u.o. Jednakże w uzasadnieniu pytania prawnego analizie poddano wyłącznie art. 79c ust. 3 u.o., nie przedstawiając żadnych argumentów na rzecz niezgodności art. 79d ust. 3 u.o. z Konstytucją i Konwencją. Analiza zarzutów sądu (zob. pkt I lit. b pisma) pozwala uznać, że istotę niezgodności zakwestionowanej regulacji z przywołanymi wzorcami kontroli sąd wiąże wyłącznie z treścią art. 79c ust. 3 u.o. Rozwijając tę myśl, należy podkreślić, że art. 79d ust. 3 u.o. określa wyłącznie organ właściwy do wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 79c ust. 3 u.o. – przepis ten ma zatem znaczenie dla kontroli legalności decyzji o wymierzeniu kary (pozwala bowiem zbadać, czy nałożył ją organ uprawniony), nie ma jednak rozstrzygającego znaczenia dla oceny konstytucyjności w kontekście przywołanych wzorców kontroli i stawianych przez sąd zarzutów. Z tego względu nie zachodzi w niniejszej sprawie potrzeba rozpatrywania zgodności z Konstytucją i Konwencją art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 u.o., gdyż powołany jako związkowy przedmiot kontroli nie dookreśla w tym przypadku treści art. 79c ust. 3 u.o. w zakresie, w którym przepis ten ma być przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Sejm będzie się odnosił wyłącznie do art. 79c ust. 3 u.o. Postępowanie w zakresie badania zgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 u.o. **należy umorzyć** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

b) wzorce kontroli

1. Jako podstawowy wzorzec kontroli został wskazany art. 2 Konstytucji. Jednakże w uzasadnieniu pytania prawnego sąd wywodzi, że odpowiedzialność z art. 79c ust. 3 u.o. ma charakter represyjny (zob. pkt I. lit. b pisma), co prowadzi go do stwierdzenia, iż: „[...] także wobec tych uregulowań winny znaleźć zastosowanie gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności represyjnej [...]. Skoro zbudowanie adekwatnego wzorca kontroli wobec odpowiedzialności administracyjnej możliwe jest w oparciu o przepis art. 2 Konstytucji RP, to ów wzorzec kontroli powinien odwzorowywać gwarancje, jakie wobec odpowiedzialności o represyjnym charakterze wynikają między innymi z przepisu art. 42 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji” (pytanie prawne, s. 9 i 12).

Tymczasem, jak można wywieść z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uznanie, że dany rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, powinno jednak skutkować odpowiednim zastosowaniem art. 42 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07 i 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07). Nie można zatem sięgać – czego sąd pytający, jak się wydaje, jest świadomy – po art. 2 Konstytucji i jedynie za jego pomocą „odwzorowywać” gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji. Tym samym, w opinii Sejmu, sąd ustaliwszy represyjność odpowiedzialności z art. 79c ust. 3 u.o. powinien poddać ją kontroli w zakresie odpowiedniego respektowania wymagań określonych w art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Wobec braku takiego zabiegu Sejm, mając na uwadze argumentację sądu oraz kierując się zasadą *in dubio pro actione*, przyjmuje, że podstawowym wzorcem kontroli jest art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem samoistne źródło zasad odpowiedzialności represyjnej, a art. 2 Konstytucji może być w tym kontekście przywoływany jedynie pomocniczo (związkowo). W pierwszej kolejności zatem Sejm rozpatrzy zgodność art. 79c ust. 3 u.o. z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 Konstytucji, dopiero zaś stwierdzenie, że zakwestionowany przepis nie wprowadza odpowiedzialności represyjnej lub że jest on z ww. wzorcami zgodny, będzie skutkować analizą z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Sejm uznaje bowiem, że z tej ostatniej zasady – choć sam sąd tego nie wskazał w sposób jednoznaczny – można wywodzić, iż

w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne istnienie odpowiedzialności obiektywnej o absolutnym charakterze.

2. Pierwszym ze związkowych wzorców kontroli jest art. 6 Konwencji. Ponieważ z *petitum* pytania prawnego nie wynika, który z ustępów omawianego przepisu ma być podstawą kontroli, Sejm uwzględnivszy przedstawioną przez sąd argumentację przyjmuje, że chodzi o wszystkie ustępy tego przepisu.

3. Drugim ze wskazanych związkowo wzorów kontroli sąd w *petitum* uczynił art. 184 Konstytucji. Jednakże w uzasadnieniu pisma procesowego przepis ten nie jest już w ogóle wymieniany, stąd trudno wskazać w jaki sposób miałby on dookreślać treść głównych wzorców kontroli. Konieczna jest zatem bliższa analiza tego zagadnienia. Artykuł 184 Konstytucji stanowi: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Treścią cytowanego przepisu jest ustalenie podstawowych elementów struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakresu jego właściwości.

Zastrzeżenia sądu, które można by wiązać z powyższym wzorcem kontroli, dotyczą poddania spraw określonych w art. 79c ust. 3 u.o. pod kognicję sądów administracyjnych. Jednakże sąd nie wykazuje, że zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 184 Konstytucji (nie przeprowadza w ogóle takiej analizy). Tymczasem przedmiot normowania art. 184 Konstytucji i art. 79c ust. 3 u.o. jest całkowicie inny. To zaś, że sprawy, o których mowa w art. 79c ust. 3 u.o., są poddane kognicji sądów administracyjnych nie wynika z rozpatrywanego w niniejszej sprawie przepisu, lecz z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 79d ust. 3 u.o., które przesądza, iż sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na decyzje administracyjne, a wymierzenie kary 10 000 zł za nieterminowe przedłożenie zbiorczego zestawienia danych jest wydawane w formie decyzji marszałka województwa.

Biorąc powyższe pod uwagę Sejm przyjmuje, że sąd uważa za niezgodne z Konstytucją powierzenie sądom administracyjnym rozstrzygania spraw

III. Wzorce kontroli

Zasada proporcjonalności w orzecznictwie „przedkonstytucyjnym” była wyprowadzana z klauzuli „państwa prawnego”. W orzeczeniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r. (sygn. akt K 9/95) stwierdzono, że: „Zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązującego prawa. Zasada proporcjonalności [...] Zdaniem TK z zasady tej wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. [...] Zasada proporcjonalności w ujęciu szerokim szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Z powyższego wynika, iż jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu

pogarsza sytuację prawną podmiotu, to należy wybrać ten drugi” (por. także orzeczenia TK z: 26 czerwca 1995 r., sygn. akt K 11/94; 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 oraz orzeczenie pełnego składu TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95 i wypowiedzi doktryny z tamtego okresu, w szczególności S. Wronkowskiej, tejże [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74).

W obecnym stanie prawnym zasadę proporcjonalności wyprowadza się jednak przede wszystkim z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) stwierdzono, że: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny [niż art. 2, na który powoływał się w tej sprawie NSA – uwaga własna] przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami [...], jak również z wymienionymi w art. 2 *in fine* Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej”. Należy jednak podkreślić, że treść i znaczenie zasady proporcjonalności pozostają niezmiennie, jak bowiem zauważył w cytowanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny: „Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności” (wyrok z 12 stycznia 1998 r., sygn. akt P 2/98; por. także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 32 i n.; należy jednak zauważyć, że w judykaturze sądów administracyjnych nadal zasada proporcjonalności wiązana jest z art. 2 Konstytucji lub z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji – zob. np. uchwała 7 sędziów NSA z 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 2/07; wyrok NSA z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt I FSK 1172/08; wyrok NSA z 11 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 267/09).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego dotyczącym zasady proporcjonalności nie budzi wątpliwości, że: „Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo 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. Nie ulega wątpliwości, iż 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” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; por. także wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99 i 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01).

Należy jednak pamiętać, że pomiędzy zasadą proporcjonalności określoną w art. 2 Konstytucji i zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 31 ust. 3 Konstytucji występuje istotna różnica. W tym pierwszym przypadku jest ona oceniana bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne, co jest niezbędne przy zasadzie proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Jak wskazano w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/08): „Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków

oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny” (zob. także wyrok pełnego składu TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05 i cytowane tam orzecznictwo).

Odnosząc się z kolei do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, trzeba zauważyć, że sąd nie wskazuje jej wprost, lecz poprzestaje na konstatacji, iż w demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalne konstruowanie odpowiedzialności o charakterze obiektywnym i absolutnym (pytanie prawne, s. 10-11). Jak się jednak wydaje (zob. pytanie prawne, s. 10), sąd łączy powyższe spostrzeżenie właśnie z przywołaną zasadą.

Istota tej zasady, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana jest na różnych płaszczyznach, sprowadza się do tego, że ma ona przede wszystkim zapewnić jednostce bezpieczeństwo prawne. Zdaniem Trybunału, wynika z tego szereg nakazów i zakazów skierowanych do ustawodawcy, m.in. nakaz jawności prawa (oznaczający przede wszystkim obowiązek jego właściwego ogłoszenia i ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*), zakaz retroakcji, zakaz naruszania praw słusznie nabytych pod rządami dawnego prawa, nakaz uwzględnienia interesów w toku (zob. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 6/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 15 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01). Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04), zaś prawo nie może być pułapką dla obywateli (por. wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03, oraz 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06). Należy także zauważyć, że Trybunał wymaga objęcia ochroną konstytucyjną zaufania obywateli nie tylko do litery prawa, ale także do sposobu jego interpretacji.

(zob. wyroki TK z: 7 kwietnia 1997 r., sygn. akt U 11/97 oraz 7 lutego 2005 r., sygn. akt SK 49/03). Wreszcie trzeba podkreślić, że omawiana zasada wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (wyrok pełnego składu TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

Na gruncie niniejszej sprawy trzeba przyjąć, że chodzi o ten aspekt zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, który dotyczy zakazu tworzenia prawa, będącego dla jednostki pułapką (zagadnienie to zostało poruszone m.in. w wyrokach TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07). *In casu* chodzi o sytuację, w której ustawodawca tworzy przepisy uniemożliwiające jednostce uwolnienie się od odpowiedzialności (por. wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

2. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Z kolei art. 42 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”. Artykuł 42 ust. 3 Konstytucji określa: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Jak wynika z wywodów sądu, chodzi mu o stwarzane przez art. 42 ust. 1-3 Konstytucji gwarancje, odnoszące się przede wszystkim do oparcia odpowiedzialności represyjnej na przesłance winy. Poniższe uwagi zostaną zatem skoncentrowane na tym wątku.

W doktrynie prawa i orzecznictwie przyjmuje się, że konstytucyjne wyrażenie „odpowiedzialność karna” ma szersze znaczenie od tego, które nadaje mu ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Przekonanie to opiera się na założeniu, że ustawowe rozumienie wyrażenia „odpowiedzialność karna” nie może rzutować na interpretację tego samego zwrotu użytego w Konstytucji (zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; na marginesie należy dodać, że wyrok ten wpisuje się w całą linię orzeczeń TK, które

wskazują na autonomię pojęciową ustawy zasadniczej – por. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06). Na tej podstawie stwierdzono, że: „Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02). Analogiczne stanowisko wyrażane jest w piśmiennictwie – np. J. Warylewski pisze: „Konstytucyjne zasady odpowiedzialności karnej, rozumiane jako jej podstawy, mają fundamentalne znaczenie zarówno w procesie stosowania, jak i stanowienia prawa karnego (w zakresie przestępstw i wykroczeń), a nawet szerzej – wszelkiego prawa o charakterze represyjnym, w tym również nieprzewidującego postępowania przed sądem (np. dotyczącego postępowania przed komisjami dyscyplinarnymi)” (J. Warylewski, *Konstytucyjne zasady odpowiedzialności karnej – próba ujęcia porównawczego* [w:] *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi*, Warszawa 2010, s. 177; por. także M. Królikowski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1-31*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 96).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego owe „inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” nazwano odpowiedzialnością represyjną, definiując ją jako odpowiedzialność wynikającą z przepisów, których celem jest poddanie obywatela określonej formie ukarania lub sankcji (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07 i 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07). Dzięki temu odróżniono sankcje represyjne od sankcji, które nie mają takiego charakteru (zob. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Polski sąd konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach konsekwentnie wskazuje, jakie rodzaje przepisów należy zaliczyć do kategorii represyjnych. I tak, nie budzi wątpliwości, że charakter represyjny mają przepisy, statuujące odpowiedzialność: karną *sensu stricto*; za wykroczenia; związaną

z wykonywaniem zawodu, egzekwowaną przez korporacje zawodowe albo realizowaną w trybie postępowania administracyjnego wobec osób wykonujących określone zawody zaufania publicznego; podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary; związaną z postępowaniem lustracyjnym (zob. np. wyroki TK z: 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05).

W doktrynie i judykaturze powszechnie przyjmuje się także, iż z art. 42 ust. 1 oraz 42 ust. 3 Konstytucji wynika, że przesłanką odpowiedzialności o charakterze represyjnym musi być wina. Jakkolwiek art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża *explicite* zasady winy, to jednak można ją wyprowadzać z użytego w tym przepisie słowa „czyn”, przyjmując, że jest to zachowanie (w tym zaniechanie), na które dana osoba miała wpływ, w szczególności mogła go uniknąć, wybierając postępowanie zgodne z prawem (zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03). Z kolei ustęp 3 omawianego przepisu przesądza, że obalenie domniemania niewinności jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd stwierdzi winę. Tym samym ustawa zasadnicza wyklucza możliwość stosowania sankcji typu represyjnego jedynie za spowodowanie skutku zabronionego przez prawo (odpowiedzialność obiektywna), nie eliminując wszakże możliwości stosowania tego typu odpowiedzialności na gruncie innych dziedzin prawa. Trzeba także podkreślić, że Konstytucja nie nawiązuje tu do żadnego konkretnego ujęcia winy, o których mówi się np. w doktrynie prawa karnego, lecz przyjmuje najszersze znaczenie tego terminu jako możliwości podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym (*ibidem*). Tym samym dla przypisania komuś winy „niezbędne jest ustalenie, że sprawca mógł dostosować swoje postępowanie do treści normy prawa karnego i można było od niego tego wymagać” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 234).

3. Artykuł 184 Konstytucji przesądza, że musi istnieć system sądownictwa administracyjnego, odrębny organizacyjnie i funkcjonalnie od sądownictwa powszechnego, obejmujący Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne; w systemie tym Naczelny Sąd Administracyjny ma pełnić rolę najwyższego organu orzecznictwa (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s. 4).

Przechodząc zaś do kwestii właściwości sądów administracyjnych należy zauważyć, że z art. 184 ustawy zasadniczej bezspornie wynika, iż kognicja tych sądów obejmuje, w zakresie określonym ustawą, kontrolę działalności administracji publicznej oraz orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Powyższe przesądza, że sądy administracyjne nie mogą same załatwiać określonych spraw merytorycznych (np. wydawać decyzji administracyjnych), gdyż wstąpiłyby one wtedy w rolę organu administracji lub samorządu terytorialnego (por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 812-813; zob. także wyroki NSA z: 24 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 1462/04; 31 maja 2007 r., sygn. akt I GSK 1649/06; 5 lipca 2007 r., sygn. akt I GSK 2386/06; 4 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1808/09). Jest to jedna z podstawowych cech odróżniających sądownictwo administracyjne od powszechnego, które polega na rozstrzyganiu określonej sprawy co do meritum. Biorąc pod uwagę treść art. 184 Konstytucji oraz fakt, że sądy administracyjne sprawują kontrolę „w zakresie określonym w ustawie” należy przyjąć dwie podstawowe tezy: po pierwsze, istnieje domniemanie właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu kontroli administracji publicznej; po drugie, ustawodawca może wyznaczać granice kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Oznacza to, że nie ma zakazu powierzania spraw z tego zakresu sądom powszechnym; nie ma również zakazu poddawania pod kognicję sądów administracyjnych pewnych spraw spoza „kontroli administracji publicznej” (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7-8; M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 568-569; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 28; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 813; inaczej jednak T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 27).

4. Artykuł 6 ust. 1 Konwencji brzmi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach

i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości". Ze względu na treść zarzutów sądu, Sejm będzie odnosił się wyłącznie do zdania 1 tego przepisu w zakresie, w jakim statuuje on prawo każdego człowieka do uczciwego procesu sądowego w sprawach karnych.

Omawiany przepis ustanawia prawo każdego człowieka do poddania jego sprawy cywilnej lub karnej rozstrzygnięciu organu sądowego charakteryzującego się określonymi przymiotami (niezawisłość, bezstronność, ustanowienie ustawą), po przeprowadzeniu rzetelnego i zakończonego w rozsądnym terminie postępowania. Interpretacja wyrażenia „sprawa karna”, w rozumieniu przypisywanym mu przez Konwencję, nie zawsze jest łatwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) zwraca przede wszystkim uwagę, że zwrot ten ma znaczenie autonomiczne, niezależne od przypisywanego mu w ustawodawstwie poszczególnych państw-sygnatariuszy (zob. np. orzeczenie ETPCz z 26 marca 1982 r., sprawa nr 8269/78 *Adolf versus Austria*). Tym samym rozstrzygając – *a casu ad casum* – czy dana sprawa ma charakter karny Europejski Trybunał Praw Człowieka bada: 1) zaklasyfikowanie jej w prawie państwa-sygnatariusza; 2) naturę czynu; 3) surowość kary, która potencjalnie grozi danej osobie za określony czyn (zob. orzeczenia ETPCz z: 8 czerwca 1976 r., sprawa nr 5100/71, *Engel and others versus Netherlands* oraz 2 września 1998 r., sprawa nr 26138/95, *Lauko versus Slovakia*; por. także M. Nowicki, *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Oficyna 2009, Lex 2011). Do stwierdzenia, że dana sprawa ma charakter karny nie jest konieczne spełnienie wszystkich trzech kryteriów, wystarczy jeżeli co najmniej jedno z nich będzie zrealizowane.

Jeżeli chodzi o pierwsze z nich, to ma ono wyłącznie znaczenie pomocnicze; będzie ono rozstrzygające jedynie wtedy, gdy według prawa państwa-sygnatariusza dana sprawa ma charakter karny. W odniesieniu do drugiego kryterium Europejski Trybunał Praw Człowieka bierze pod uwagę m.in.: klasyfikację danego czynu

w prawodawstwie innych państw-sygnatariuszy; występowanie zależności orzeczenia kary od uprzedniego stwierdzenia winy; charakter sankcji (czy ma ona cel represyjny lub odstraszający); czy norma prawna jest adresowana do wszystkich, czy tylko do określonej kategorii adresatów (zob. orzeczenia ETPCz z: 21 lutego 1984 r., sprawa nr 8544/79, *Öztürk versus Federal Republic of Germany*; 24 lutego 1994 r., sprawa nr 12547/86, *Bendenoun versus France*; 10 czerwca 1996 r., sprawa nr 19380/92, *Benham versus United Kingdom*). Trzecie kryterium jest ustalane przez odwołanie się do maksymalnego wymiaru sankcji, przewidywanego przez odpowiednie przepisy (zob. np. orzeczenie ETPCz z 27 sierpnia 1991 r., sprawa nr 13057/87, *Demicoli versus Malta*). Jak przykłady sankcji *stricto* karnych ETPCz wskazał długotrwałe pozbawienie wolności żołnierzy za wykroczenia przeciwko dyscyplinie wojskowej (orzeczenie ETPCz z 8 czerwca 1976 r., sprawa nr 5100/71, *Engel and others versus The Netherlands*) oraz wykluczenie możliwości przedterminowego zwolnienia z więzienia (orzeczenie ETPCz z 6 maja 1984 r., sprawa nr 7819/77, *Campbell and Fell versus The United Kingdom*). Jednakże w powyższym kontekście warto zwrócić uwagę, że nie zawsze określona kara może być uznana za sankcję karną. W orzeczeniu ETPCz z 23 września 1998 r. (sprawa nr 27812/95, *Maligne versus France*) zwrócono uwagę, że istniejący we Francji środek, polegający na odejmowaniu punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, ma nie tylko charakter prewencyjny, lecz także karny, co czyni go podobnym do kar dodatkowych wymierzanych w sprawach karnych. Tym samym do spraw związanych z odejmowaniem punktów powinien mieć, zdaniem ETPCz, zastosowanie tryb sądowy, gwarantowany art. 6 ust. 1 Konwencji. Z kolei w orzeczeniu z 28 października 1999 r. (sprawa nr 26780/95, *Escoubet versus Belgium*) stwierdzono, że zatrzymanie prawa jazdy do sześciu dni w związku z podejrzeniem o jazdę w stanie nietrzeźwości nie jest sankcją karną w rozumieniu omawianego przepisu Konwencji.

5. Artykuł 6 ust. 2 Konwencji brzmi: „Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą”. Statuowana przez ten przepis zasada domniemania niewinności, mająca swój odpowiednik w art. 42 ust. 3 Konstytucji, odnosi się wyłącznie do postępowania karnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji (por. M. Nowicki, *op. cit.*). Zasada ta przesądza, że w postępowaniu karnym ciężar dowodu spoczywa na

oskarżycielu, a każda wątpliwość powinna być rozstrzygana w myśl reguły *in dubio pro reo*. Należy również stwierdzić, że obowiązkiem oskarżyciela jest poinformowanie oskarżonego o stawianych mu zarzutach, tak aby mógł przygotować i przedstawić we właściwy sposób argumenty na swoją obronę (*ibidem*; por. także B. Słupska-Uczkiewicz, *Zasada domniemania niewinności fundamentem rzetelnego procesu karnego*, „Palestra” 2007, nr 3-4, s. 123 i n.).

6. Artykuł 6 ust. 3 Konwencji stanowi: „Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia; b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony; c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości; d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia; e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie”. Mając na uwadze, że przepis ten jest powołany jako związkowy wzorzec kontroli, nie ma potrzeby wchodzenia w szczegółowe rozważania. Tym niemniej należy stwierdzić, że wszystkie prawa wymienione w art. 6 ust. 3 Konwencji odnoszą się do procesu karnego i statuuja pewne wymagania minimalne (por. M. Nowicki, *op. cit.*).

IV. Zgodność art. 79c ust. 3 u.o. z Konstytucją i Konwencją

1. Artykuł 79c ust. 3 u.o. (w brzmieniu zaskarżonym przez sąd) stanowi, że jeżeli „posiadacz odpadów lub transportujący odpady, będąc obowiązany do [...] przekazywania zbiorczego zestawienia danych [...] nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 zł”. Przepis ten jest typową normą sankcjonującą, gdyż ustanawia sankcję – w postaci administracyjnej kary pieniężnej – za nienależyte wywiązanie się z obowiązków określonych w innych przepisach ustawy o odpadach, przede wszystkim w art. 36-37 u.o. (normy sankcjonowane). Ze

względu na przesłankę funkcjonalną pytania prawnego (zob. pkt II lit. a pkt 2 niniejszego pisma) dalszej analizie przepis ten będzie poddany jedynie w zakresie, w którym odnosi się do obowiązku złożenia przez posiadacza odpadów zbiorczego zestawienia danych.

Adresatem art. 79c ust. 3 u.o. jest „posiadacz odpadów”, pod którym to pojęciem ustawodawca rozumie każdego, „kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości” (art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o.).

Omawiany przepis wprowadza odpowiedzialność adresatów za nienależyte wykonywanie obowiązku przekazywania zbiorczego zestawienia danych. Opis czynu podlegającego karze jest precyzyjny i wskazuje na trzy okoliczności, które spowodują nałożenie kary: niewykonywanie omawianego obowiązku, nieterminowe jego wykonywanie lub wykonywanie niezgodnie ze stanem rzeczywistym. Niewykonywanie obowiązku oznacza, że adresat nie prowadzi określonych ewidencji w ogóle albo prowadzi je w zakresie węższym niż wynika to z przepisów (np. posiadacz odpadów przekazujący je na składowisko w ewidencji nie przedstawia wyników testów zgodności). Wykonywanie niezgodnie ze stanem rzeczywistym to sytuacja, w której dochodzi do fałszowania informacji, które są przedmiotem tego obowiązku. „Nieterminowe jego wykonanie” należy rozumieć jako nieprzedstawianie zbiorczego zestawienia danych w wymaganym prawem terminie odpowiednim organom (zob. np. art. 37 ust. 3 u.o.). W realiach niniejszej sprawy chodzi o ten ostatni sposób naruszenia art. 79c ust. 3 u.o. Należy zauważyć – za orzecznictwem sądów administracyjnych – że „dla obiektywnego uznania, że podmiot zobowiązany nie dopełnił wynikającego z ustawy obowiązku nie ma znaczenia, czy zestawienie to przedstawi w terminie późniejszym i jak długo trwa okres uchybienia” (wyrok WSA w Łodzi z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1477/10).

Artykuł 79c ust. 3 u.o. wprowadza wobec osób, które dopuszczają się nienależytego wykonywania określonych w nim obowiązków, jednolitą karę pieniężną w wysokości 10 000 zł. Omawiany przepis nie stwarza żadnych możliwości różnicowania kary w zależności od wagi uchybienia (np. kilkudniowe spóźnienie w nadesłaniu zbiorczego zestawienia jest traktowane na równi z brakiem prowadzenia ewidencji odpadów) czy jego przyczyn (np. siła wyższa). Wniosek ten

wynika z użycia przez ustawodawcę sformułowania „podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 zł” (nie zaś np. „karze pieniężnej w wysokości do 10 000 zł”), które nie pozostawia wątpliwości, że kara może być wymierzona wyłącznie w tej wysokości. Również zawarte w art. 79d ust. 5 u.o. odesłanie, zgodnie z którym: „W sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. 79b i 79c, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują odpowiednio wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz marszałkowi województwa”, nie daje podstaw do wskazania okoliczności wyłączających odpowiedzialność adresatów art. 79c ust. 3 u.o. Przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej: ordynacja) nie wskazują bowiem żadnych przesłanek egzoneryjących.

Na podstawie powyższego można wskazać podstawowe cechy odpowiedzialności za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych: *primo*, odpowiedzialność statuowana przez art. 79c ust. 3 u.o. jest oderwana od kryterium winy sprawcy i opiera się na fakcie naruszenia obowiązku prawnego; *secundo*, kara pieniężna nie jest zindywidualizowana – jej wysokość określa przepis; *tertio*, wymierzenie tej kary następuje w formie decyzji administracyjnej; *quatro*, kara ta może być nakładana na osoby fizyczne i prawne; *quinto*, sądowa kontrola sprawowana jest przez sąd administracyjny. Kara za nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych jest więc typową karą administracyjną (a właściwie administracyjną karą pieniężną) (por. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 70-71).

2. Mając powyższe na uwadze, wyjaśnienia wymaga *ratio legis* ustanowienia odpowiedzialności za naruszenie obowiązku przedstawiania zbiorczego zestawienia danych.

Zbiorcze zestawienie danych to dokument sporządzany przez posiadacza odpadów i zawierający: imię i nazwisko, adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby posiadacza odpadów oraz informacje o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi, a także o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów (art. 37 ust. 1 u.o.). Dokument ten, zgodnie z art. 37 ust. 3 u.o., należy przekazać marszałkowi województwa

właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania, odbierania odpadów komunalnych, zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy. Marszałek województwa na podstawie zbiorczych zestawień danych, informacji uzyskanych od starostów oraz innych sprawozdań i informacji (zob. np. art. 30 ust. 1 i art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. U. Nr 25, poz. 202 ze zm.), prowadzi wojewódzką bazę danych, dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz sporządza raport wojewódzki i przekazuje go ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 37 ust. 6 u.o.). Równocześnie zbiorcze zestawienia danych są materiałem wykorzystywanym do opracowywania na szczeblu wojewódzkim planów gospodarki odpadami, które służą realizacji polityki ekologicznej państwa (co *expressis verbis* wynika z art. 14 ust. 1 u.o.).

Należy zatem stwierdzić, że obowiązek przedkładania marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych spełnia wiele funkcji. Po pierwsze, jest dokumentem niezbędnym do opracowywania ogólnokrajowej i lokalnej polityki gospodarowania odpadami (stąd obowiązek przekazywania go marszałkowi województwa, a potem ministrowi). Po drugie, umożliwia sprawdzenie wywiązywania się posiadaczy odpadów z obowiązków nałożonych na nich przez przepisy ustawy o odpadach. Funkcja ta jest w sposób szczególny wyeksponowana przez obowiązujące przepisy, które wprost nakazują marszałkowi województwa weryfikować informacje zawarte w zbiorczych zestawieniach danych (art. 37 ust. 3a u.o.). Przykładowo można wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.: „Posiadacz odpadów jest obowiązany w pierwszej kolejności do poddania ich odzyskowi, a jeżeli z przyczyn technologicznych jest on niemożliwy lub nie jest uzasadniony z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych, to odpady te należy unieszkodliwiać w sposób zgodny z wymaganiami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami”. Wypełniając formularz zbiorczego zestawienia danych, posiadacz odpadów musi wskazać ilości wytwarzanych lub zbieranych odpadów z odzyskanymi lub unieszkodliwionymi odpadami. Już samo proste zestawienie tych danych pozwala określić procent odzyskiwanych odpadów (zob. tabela B załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach, Dz. U. Nr 249, poz. 1674). Po trzecie, nie

można pomijać roli dyscyplinującej obowiązku przedłożenia zbiorczego zestawienia danych. Jak wynika z treści przywołanego już formularza (załącznik nr 1 do ww. aktu prawnego), posiadacz odpadów musi np. wykazać, że posiada aktualne decyzje umożliwiające wytwarzanie, zbieranie, odzysk, unieszkodliwianie lub odbieranie odpadów czy że prowadzi odpowiednią gospodarkę odpadami (np. powinien wskazać rodzaj odpadów i ich masę, a także określić rodzaje i ilość odpadów poddanych odzyskowi i unieszkodliwionych). Po czwarte wreszcie, zbiorcze zestawienie danych może być podstawą ustalenia wysokości niektórych opłat (zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 28 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 105/10 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 30 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1270/08).

Powyższa analiza potwierdza, że zasadnie w doktrynie i orzecznictwie wskazywano (zob. pkt I lit. a pkt 2 niniejszego pisma), iż celem ustanowienia kary za nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych jest nakłonienie określonych podmiotów do wykonania ciążących na nich obowiązków sprawozdawczych, które mają istotne znaczenie dla ochrony środowiska w Polsce. Tym samym trzeba stwierdzić, że norma prawna zawarta w art. 79c ust. 3 u.o. ma przede wszystkim charakter dyscyplinująco-prewencyjny.

3. Przenosząc dokonane wcześniej ustalenia na grunt szerszego dyskursu prawnego, dotyczącego funkcji i charakteru kar administracyjnych, należy zauważyć, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż kary te spełniają różne funkcje. Najczęściej wymienia się funkcję: represyjną; zabezpieczającą (zabezpieczenie wypełnienia obowiązku administracyjnego); kompensacyjną (rekompensaty strat, które poniósł interes publiczny przez naruszenie określonego przepisu prawa administracyjnego); prewencyjną; informacyjną oraz wychowawczą (por. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] *Sankcje...*, s. 70; zob. także P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 170-171 oraz A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 222).

Należy jednak podkreślić, że w literaturze prawniczej dominuje nurt, zgodnie z którym administracyjne kary pieniężne mają przede wszystkim cele prewencyjne i stanowią niezależny od odpowiedzialności karnej i cywilnej rodzaj odpowiedzialności (zob. A. Jaworowicz-Rudolf, op. cit., s. 225; M. Górski, *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *Odpowiedzialność administracyjno-prawna*

w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku), Poznań 2007, s. 68-69; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18 i n.; J. Ciechanowicz-McLean, *Środki finansowo-prawne* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2008, s. 491; J. Boć, *Kilka uwag w sprawie dostosowywania unormowań krajowych do prawa unijnego w sferze odpowiedzialności za szkody w środowisku* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 235; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100 i n.; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, z. 4, s. 130 i n.). Znamienne jest przy tym, że przedstawiciele tego nurtu nie wykluczają, iż administracyjne kary pieniężne – czy szerzej: sankcje administracyjne – mogą spełniać także inne cele, w tym cel represyjny, jednakże, jak podkreślają, celem pierwszoplanowym kar administracyjnych „jest funkcja ochronna dla porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, restytucyjna, a na końcu ewentualnie represyjna” (I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 136). Powyższe stanowisko znalazło odzwierciedlenie w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wielokrotnie podkreślał, że administracyjne kary pieniężne oraz statuowana różnymi ustawami odpowiedzialność administracyjna jest niezależna od innych rodzajów odpowiedzialności (wyroki NSA z: 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05; 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08; 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10; 1 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 87/10; 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10). Również Sąd Najwyższy wskazywał, że kary pieniężne nakładane przez różne organy „nie mają charakteru sankcji karnych” (wyrok SN z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 32/10, *in casu* chodziło o Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej).

Niemniej trzeba odnotować, że niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego wskazują, iż administracyjne „kary pieniężne są trzecim (obok odpowiedzialności za przestępstwa i odpowiedzialności za wykroczenia) rodzajem odpowiedzialności karnej” (W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 485; tenże, *Odpowiedzialność prawna w prawie ochrony środowiska*,

Warszawa 2005, s. 75; por. także W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 74).

Sejm podziela stanowisko większości przedstawicieli doktryny prawa. Trzeba bowiem pamiętać, że kara administracyjna jest niezbędnym instrumentem zapewnienia skuteczności działania administracji w zakresie realizacji przez nią celów i zadań publicznych. Tym samym stosowanie kar administracyjnych nie jest przejawem represji, czyli odpłaty za popełniony czyn, lecz realizacji władztwa administracyjnego, będącego jednym z głównych sposobów zabezpieczania wykonania administracyjnoprawnych obowiązków w drodze przymusu państwowego (zob. M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 147 oraz M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna* [w] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 81-82). Innymi słowy, możliwość stosowania kar administracyjnych (w tym administracyjnych kar pieniężnych) stanowi element administrowania, a nie rodzaj odpowiedzialności karnej w prawie administracyjnym (por. A. Michór, *Status administrowanego w procesie nakładania sankcji administracyjnej* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 570). Brak możliwości stosowania kar administracyjnych prowadziłby w wielu sytuacjach do pozbawiania administracji skutecznego narzędzia egzekwowania obowiązków prawnych (tak w omawianym przypadku, jak i w wielu innych, nie istnieje możliwość np. egzekucji administracyjnej czy przywrócenia stanu zgodności z prawem).

4. Na szczególną uwagę zasługuje jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym problem odpowiedzialności administracyjnej i kar administracyjnych był wielokrotnie poruszany.

W przeciwieństwie do poglądów doktryny prawa i orzecznictwa sądów administracyjnych w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego nie wypracowano dotąd jednolitego stanowiska w odniesieniu do tych zagadnień (tak np. A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 662). Przykładowo w orzeczeniu z 1 marca 1994 r. (sygn. akt U 7/93) Trybunał stwierdził, że: „W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który

nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest, mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego”.

Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny następnie – w sposób dorozumiany (milcząco) – odrzucił. W wyroku z 29 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K 17/97), w którym uznał, że sankcje administracyjne stosowane automatycznie, z mocy ustawy z tytułu winy obiektywnej, mają znaczenie przede wszystkim prewencyjne i same z siebie nie są niezgodne z Konstytucją. Także w wyroku z 18 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 23/99), analizując charakter prawny opłaty przewidzianej z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, Trybunał zauważył, że: „Wysokość opłaty nie jest wobec tego uzależniona od stopnia winy podmiotu zobowiązanego, w rozumieniu prawno-karnym. Jest taka sama dla podmiotów zobowiązanych, bez względu na to jak długo nie wywiązywały się z obowiązku zawarcia umowy. Ponadto adresatem normy [...] są zarówno osoby fizyczne jak i prawne, podczas gdy kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana, jeżeli osoba fizyczna swoim czynem wypełni znamiona przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa karno-skarbowego. Sankcje stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter zindywidualizowany. Niewątpliwie opłata przewidziana z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma nie tylko charakter dyscyplinujący, ale także represyjny. Wniesienie opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy. Nie należy jej jednak utożsamiać z instytucją prawa karnego. Trzeba mieć na względzie, że kary pieniężne przewidziane są także prawem cywilnym (właśnie kary umowne) i administracyjnym [...]. Konstrukcja opłaty przewidzianej w art. 90e ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wskazuje na jej podobieństwo do kar pieniężnych przewidzianych w prawie administracyjnym. Umowny charakter ubezpieczeń obowiązkowych nie motywuje dostatecznie podmiotów zobowiązanych do zawierania umów, dlatego też sankcja w postaci opłaty ma na celu nakłonienie do zachowań zgodnych z obowiązującymi przepisami” (por. także wyrok TK z 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01).

Powyższe uwagi Trybunał Konstytucyjny podsumował w wyroku z 15 stycznia 2007 r. (sygn. akt P 19/06), stwierdzając, że: „Kara administracyjna nie jest bowiem odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji. Widoczne jest to zwłaszcza po wyodrębnieniu prawa wykroczeń, a więc prawa dotyczącego czynów karalnych ściganych uprzednio w trybie postępowania określanego jako karnoadministracyjne, w odrębną gałąź w systemie prawa karnego. Wykroczenie określone jako czyn bezprawny, społecznie niebezpieczny, zawiniony i zabroniony jest przecież naruszeniem obowiązków prawnych, zbliżonym rodzajowo znacznie bardziej do przestępstwa niż do uchybienia dyrektywom prawnoadministracyjnym”.

Podobnie stwierdzono w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2009 r. (sygn. akt Kp 4/09): „[...] ustawodawca może w pewnym zakresie wyłączać spod reżimu odpowiedzialności karnej pewne kategorie spraw, nawet jeżeli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki [...] kwestia dopuszczalności stosowania sankcji administracyjnych winna być oceniana z punktu widzenia funkcji, jaką sankcja ta ma spełniać. Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. Nie oznacza to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej [...]. Skoro istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów, proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”.

Należy jednak zauważyć, że równocześnie do powyższej linii orzeczniczej, odrzucającej represyjny charakter odpowiedzialności administracyjnej (i w konsekwencji jej związanie z prawem karnym), Trybunał Konstytucyjny rozwijał stanowisko, zgodnie z którym odpowiedzialność administracyjna nie może mieć charakteru absolutnego (jak się wydaje, stanowi to swoisty powrót do koncepcji wyrażonej w orzeczeniu z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93). W wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. akt P 12/01) wskazano, że: „Obiektywna koncepcja odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej), przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić [...] ustawodawca nie odrzuca kategorii winy jako elementu odpowiedzialności tyle tylko, że na zasadach przyjętych i akceptowanych na gruncie prawa cywilnego, co w gruncie rzeczy oznacza odrzucenie zasady domniemania niewinności. Jednakże brak winy podmiotów w stosunku, do których ma być zastosowana sankcja przewidziana art. 172 § 1 prawa upadłościowego może być przesłanką odstąpienia od zastosowania sankcji lub jej złagodzenia, tyle tylko, że fakt ten musi wykazać podmiot w stosunku do którego istniał normatywnie określony obowiązek określonego zachowania. Zasadą jest bowiem, że ujemne konsekwencje prawo wiąże z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy przedsiębiorcy (uprawnionych przedstawicieli przedsiębiorcy)”. Pogląd ten podtrzymano w wyroku z 7 lipca 2009 r. (sygn. akt K 13/08), podkreślając, że: „[...] odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy o rybołówstwie może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić. Wynika to z zasady, że choć ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres” (por. także wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08). Jakkolwiek orzeczenia ta zapadały w ściśle określonych sprawach, to jednak wydaje się, że przedstawione w nich poglądy można odnosić *in genere* do odpowiedzialności administracyjnej. Z tego względu powinny one stanowić wyraźną wskazówkę interpretacyjną dla organów stosujących prawo.

Pomimo przedstawionych – sygnalizacyjnie – różnic w judykaturze sądu konstytucyjnego należy zauważyć, że pewne zagadnienia nie wywołują obecnie kontrowersji. I tak, można stwierdzić, że poza sporem pozostaje możliwość wprowadzania przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej, rozumianej jako odpowiedzialność obiektywna, której przesłanką powstania jest bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa, bez dokonywania innych ocen. W wyroku z 25 marca 2010 r. (sygn. akt P 9/08) Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że: „Kara przewidziana w zakwestionowanym przepisie jest typową karą administracyjną [...]. Dopuszczalność stosowania tego typu kar nie budzi wątpliwości ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ani w doktrynie prawa administracyjnego, w której podkreśla się, że sankcje administracyjne, będące reakcją państwa na naruszenia prawa publicznego, są jednym z instrumentów ochrony tego prawa. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia takich norm prawnych, które nie zawsze zawierają regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego” (por. także wcześniejszy wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04 oraz wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Kontrowersji nie wywołuje również to, że: „[...] określenie charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji nie może nigdy abstrahować od obowiązujących aktualnie rozwiązań prawnych stanowiących podstawę do nakładania tych kar. W tym sensie ostatnie słowo należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym kary pieniężnej [...]. Konkludując, należy stwierdzić, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej [...]. Już sama okoliczność, że ustawodawca przesądził o administracyjnym trybie orzekania i egzekwowania kar pieniężnych, sprawia, że koncepcja zmierzająca do usytuowania tych kar w obrębie odpowiedzialności karnej wymagałaby wykazania, że w istocie są to kary kryminalne” (wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06).

Z przytoczonego orzecznictwa bezspornie wynika, że administracyjne kary pieniężne są z zasady uznawane przez Trybunał Konstytucyjny nie za środki odpowiedzialności represyjnej, lecz administracyjnej – przy czym rozstrzygająca jest

konstrukcja danej kary i zamieszczenie przepisu w określonej ustawie. Trybunał potwierdza również szeroką swobodę regulacyjną ustawodawcy w tym zakresie.

5. Uwzględnwszy powyższe uwagi, trzeba stwierdzić, że wbrew twierdzeniom pytającego sądu sankcja ustanowiona w art. 79c ust. 3 u.o. nie ma charakteru represyjnego. A nawet, jeżeli w przepisie tym dopatrywać się pewnych elementów represyjnych (niemających charakteru dominującego), to nie przekreśla to administracyjnego charakteru omawianych sankcji.

Na rzecz tego stanowiska świadczą nie tylko przytoczone poglądy doktryny i orzecznictwa na temat administracyjnych kar pieniężnych (w szczególności patrz: M. Górski, J. Kierzkowska, *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach* [w:] *Sankcje...*, s. 279, a także wyrok WSA w Łodzi z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1477/10) oraz umieszczenie art. 79c ust. 3 u.o. w ustawie z dziedziny prawa administracyjnego (w rozdziale „Kary pieniężne”), lecz przede wszystkim zaprogramowane przez ustawodawcę funkcje zbiorczego zestawienia danych (*vide*: pkt IV.2 pisma). Artykuł 79c ust. 3 u.o. wprowadza zatem typową administracyjną karę pieniężną, która jest instrumentem egzekwowania obowiązków określonych w ww. przepisie oraz – w szerszej perspektywie – prowadzenia polityki zapewniającej ochronę środowiska. Jako taka nie stanowi ona odpłaty za popełniony czyn, lecz jest środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. W konsekwencji gwarancje określone w art. 42 ust. 1-3 Konstytucji oraz w art. 6 ust. 1-3 Konwencji nie mają zastosowania w postępowaniach w sprawach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych, gdyż kary te nie statuuja odpowiedzialności karnej (represyjnej), o której mowa w tych przepisach.

Z tego także powodu podnoszone przez sąd zastrzeżenia, że sprawy, określone w art. 79c ust. 3 u.o., nie powinny być rozpatrywane przez sądy administracyjne, nie mogą się ostać. Trzeba bowiem wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się przekonanie, iż „treść konstytucyjnego prawa do sądu nie może być utożsamiana z «prawem do sądu powszechnego»” (postanowienie TK z 14 stycznia 2003 r., sygn. Ts 165/01; por. także wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Równocześnie sąd konstytucyjny podkreślał, że: „Taki stan rzeczy [tj. treść art. 42 ust. 1 Konstytucji – uwaga własna] nie przesądza o tym, że o środkach karnych (represyjnych) a tym bardziej innych

sankcjach przewidujących różnego rodzaju dolegliwości orzekać mogą tylko sądy karne i w związku z tym niedopuszczalne jest ich orzeczenie przez inny sąd, np. sąd cywilny (gospodarczy). To jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym a nie materialnoprawnym. Stąd też w wielu krajach (np. w systemie anglosaskim) nie wyodrębniano oddzielnych sądów administracyjnych do orzekania w sprawach z zakresu prawa publicznego, lecz sprawy te poddane były kognicji sądów powszechnych. Często za poddaniem różnorodnych spraw orzecznictwu jednego sądu przemawia potrzeba skumulowania postępowania oraz zasada ekonomii procesowej. Nie bez znaczenia jest tu także merytoryczna wiedza organu rozstrzygającego konkretną sprawę w zakresie dotyczącym stosowania konsekwencji będących następstwem przeprowadzonego postępowania prawnego (sądowego). Nie ma więc przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym). Zresztą takie sytuacje w prawie polskim mają miejsce. Dotyczy to np. kary pieniężnej (czy kary grzywny), która może być konsekwencją orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego przed sądem karnym, ale sankcja tego rodzaju może być też zastosowana w postępowaniu administracyjnym, o ile przepisy prawne taką możliwość przewidują w konsekwencji wydanej decyzji administracyjnej (dotyczącej np. ochrony środowiska)" (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Zaprezentowany w cytowanym orzeczeniu pogląd utrwalił się w późniejszej judykaturze Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07; 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08). Nawet więc gdyby przyjąć, jak to uczynił sąd, a co – jak podnoszono – *in casu* jest nieuprawnione, że art. 79c ust. 3 u.o. ma charakter represyjny, to nie przesądza to *per se*, że sprawy wynikające z zakwestionowanego przepisu powinny być rozpatrywane przez sąd powszechny.

Nadto, jak wskazuje W. Sawczyn, analizując praktykę orzecniczą sądów administracyjnych w sprawach, w których nakłada się na jednostkę sankcję administracyjną: „[...] sądy administracyjne są świadome zagrożeń dla prawa jednostki w postępowaniu administracyjnym i starają się zawsze wykazać zwiększoną czujność w przypadku rozstrzygnięć administracyjnych w indywidualnych sprawach, nakładających na stronę postępowania sankcję administracyjną [...].

Ochronie praw podmiotu dotkniętego sankcjami administracyjnymi służy również prawidłowe stosowanie przepisów Konstytucji RP przez sądy administracyjne, w czym pomocne staje się orzecznictwo TK" (W. Sawczyn, *Sąd administracyjny jako gwarant praw strony postępowania w przedmiocie wymierzenia sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, op. cit., s. 651-652).

Konkludując, należy stwierdzić, że art. 79c ust. 3 u.o. **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 i art. 184 Konstytucji i art. 6 ust. 1-3 Konwencji.

6. Jak już wskazywano (zob. pkt IV.1 pisma), odpowiedzialność z art. 79c ust. 3 u.o. ma charakter obiektywny, gdyż jej przesłanką jest wyłącznie naruszenie obowiązku terminowego składania zbiorczego zestawienia danych. Przepisy ustawy o odpadach oraz odpowiednio stosowanej ordynacji nie przewidują jakichkolwiek okoliczności egzoneracyjnych. Nie można jednak zgodzić się z sądem, że jest to odpowiedzialność absolutna. Należy bowiem zauważyć, że rygoryzm odpowiedzialności z art. 79c ust. 3 u.o. jest łagodzony, w szczególności przez zamieszczone w art. 79d ust. 5 u.o. odesłanie, zgodnie z którym: „W sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. 79b i 79c, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują odpowiednio wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz marszałkowi województwa”. Aby wyjaśnić znaczenie tego odesłania, należy sięgnąć do art. 1 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: Kodeks postępowania administracyjnego albo k.p.a.), który przesądza, że przepisy tej ustawy stosuje się do spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Na mocy tego przepisu decyzje wydawane przez marszałka województwa powinny być załatwiane w trybie tzw. ogólnego postępowania administracyjnego. Jednakże ze względu na zamieszczone w art. 79d ust. 5 u.o. odesłanie do postępowania w sprawie wymierzenia kary za nieterminowe dostarczenie zbiorczego zestawienia danych stosuje się w pierwszej kolejności przepisy działu III ordynacji, a dopiero w zakresie tam nieuregulowanym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponieważ zasady ogólne postępowania nie zostały uregulowane w dziale III ordynacji, oznacza to – zdaniem Sejmu – że marszałek województwa ma obowiązek przestrzegania tych zasad, które zostały uregulowane w art. 6-16 k.p.a. Tym samym marszałek

województwa (uprawniony do nakładania administracyjnych kar pieniężnych z tytułu nieterminowego dostarczenia zbiorczego zestawienia danych) powinien działać na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) czy zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Nie jest zatem tak, jak twierdzi sąd, że posiadacz odpadów jest *ex lege* pozbawiony możliwości wysłuchania; jest wręcz przeciwnie, *lege artis* organ ma obowiązek posiadacza odpadów wysłuchać.

Równocześnie należy zauważyć, że odpowiednio stosowany art. 59 § 1 ordynacji (na podstawie art. 79d ust. 5 u.o.) przewiduje, że obowiązek uregulowania omawianej kary może się przedawnić, można go umorzyć oraz organ uprawniony może zaniechać poboru nałożonej kary pieniężnej. Tym samym odpowiednie zastosowanie przepisów ordynacji umożliwia podmiotowi ukaranemu – już po wymierzeniu kary przez marszałka województwa – podniesienie wszystkich tych okoliczności, które mogą świadczyć o faktycznym braku możliwości wywiązania się z określonego w art. 79c ust. 3 u.o. obowiązku. W tym względzie warto wskazać, że jakkolwiek ich uznanie pozostaje w zakresie dyskrecjonalności organu, to jednak działający zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 k.p.a. organ powinien je w miarę możliwości uwzględnić i np. zaniechać poboru kary.

O prawidłowości powyższego rozumowania świadczy także dotychczasowa praktyka Naczelnego Sądu Administracyjnego, który – powołując się m.in. na art. 2 Konstytucji – stara się niwelować automatyzm działania organów administracji, powodujący, że uznają one czasem w sposób nadmiernie uproszczony, iż odpowiedzialność za naruszenie przepisów skutkujących wymierzeniem sankcji administracyjnej ma charakter obiektywny niezależny od okoliczności i elementu winy. Przykładowo – *mutatis mutandis* – można wskazać, że w wyroku NSA z 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 871/09) jednoznacznie stwierdzono, iż jakkolwiek dyspozycja art. 292 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) nie przewiduje okoliczności wyłączających odpowiedzialność prawną adresatów tego przepisu, to jednak organ, jeżeli istnieją obiektywne przeszkody uniemożliwiające podmiotowi wylegitymowanie się pozwoleniem na wprowadzanie pyłów, musi je uwzględnić w swoim rozstrzygnięciu (*in casu* NSA podkreślił, że „biorąc pod uwagę stan faktyczny

przedmiotowej sprawy należy jednoznacznie stwierdzić, że skarżąca spółka nie ponosi odpowiedzialności za brak przedmiotowego pozwolenia sektorowego, ponieważ jest to wynik przewlekłości postępowania właściwego organu administracji publicznej”) (por. także W. Sawczyn, *Sąd administracyjny jako gwarant praw strony postępowania w przedmiocie wymierzenia sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje...*, s. 653). Cytowane orzeczenie wpisuje się w całą linię judykacyjną, w której – w różnych kontekstach normatywnych – Naczelny Sąd Administracyjny wprost wskazuje, iż sądy administracyjne mają obowiązek stosowania wykładni prokonstytucyjnej i uwzględniania dorobku Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. uchwały 7 sędziów NSA z: 30 listopada 2009 r., sygn. akt I GPS 1/09; 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09; 10 stycznia 2010 r., sygn. akt I OPS 4/10; 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10; uchwała całej Izby Gospodarczej NSA z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11; uchwała całej Izby Finansowej NSA z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt II FPS 7/09). Z tego względu interpretując przepisy ustawy o odpadach sądy administracyjne, rozstrzygając daną sprawę, muszą „wyczytać” z Konstytucji pewne ograniczenia związane z ponoszeniem odpowiedzialności administracyjnej (por. np. A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP* [w:] *Sankcje administracyjne, op. cit.*, s. 642-643). Oznacza to, że sąd kierując się swoim podstawowym zadaniem, czyli wymierzaniem sprawiedliwości, mógłby uznać w pewnej incydentalnej, szczególnej i jednostkowej sprawie, iż orzeczenie kary za nieterminowe dostarczenie zbiorczego zestawienia danych narusza Konstytucję (np. zasadę *impossibilium nulla obligatio est*). W takim przypadku na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sąd mógłby uchylić decyzję, stwierdziwszy naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

Należy także pamiętać, że odpowiedzialność administracyjna jest w niniejszej sprawie korzystniejsza dla jednostki, gdyż poza koniecznością uiszczenia nałożonej kary pieniężnej przez podmiot zobowiązany do złożenia zbiorczego zestawienia danych nie ponosi on żadnych innych konsekwencji prawnych. W szczególności należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności: *primo*, w ustawie o odpadach brak np. odpowiednika art. 28 § 1 czy art. 46 § 1 k.w.); *secundo*, w odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej zawsze musi zostać ukarana osoba odpowiedzialna za naruszenie porządku prawnego, z kolei cechą charakterystyczną odpowiedzialności

administracyjnej jest to, że jest podmiot zobowiązany niezależnie od tego, czy jest on osobą fizyczną czy nie.

Jak wskazano, dopuszczalność stosowania przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej, ujmowanej jako oderwana od winy odpowiedzialność za naruszenie prawa, nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; spełnia ona również wiele pozytywnych funkcji, które zostały wyczerpująco omówione w wyroku pełnego składu TK z 14 października 2009 r. (sygn. akt Kp 4/09). Mając to na uwadze oraz jeszcze raz odnotowując, że w sprawach z zakresu kar pieniężnych wymierzanych za nieterminowe dostarczenie zbiorczego zestawiania danych istnieje możliwość uniknięcia kary (umorzenie, zaniechanie poboru, uwzględnienie sytuacji szczególnych), należy stwierdzić, iż odpowiedzialność statuowana przez zakwestionowany przepis nie ma charakteru absolutnego, jak to przyjmuje sąd. W związku z tym nie narusza ona zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 79c ust. 3 u.o. **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7. W kontekście niniejszej sprawy i argumentów sądu należy jeszcze odnieść się do powoływanego już kilkakrotnie wyroku pełnego składu TK z 14 października 2009 r. (sygn. akt Kp 4/09, dalej: wyrok TK), w którym stwierdzono, że: „art. 140a1 ust. 1-3, w zakresie, w jakim [...] dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”. *Prima facie* mogłoby się bowiem wydawać, że w omawianej sytuacji i w cytowanym wyroku rozpatruje się normy prawne, które statuują tożsame co do istoty mechanizm. Należy jednak zauważyć, że tak nie jest. Z tego względu *ratio decidendi* będące przesłanką tamtego rozstrzygnięcia nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie. Przede wszystkim występują diametralne różnice w stanach prawnych. Główną przesłanką orzeczenia niekonstytucyjności we wskazanym wyżej zakresie było stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że „w toku postępowania kierujący pojazdem (właściciel, posiadacz) nie ma sposobności przedstawienia swoich wyjaśnień, a organ administracyjny – zrealizowania swoich obowiązków wynikających z art. 7 k.p.a”. W niniejszej sprawie,

jak wykazano, odpowiednie zastosowanie przepisów ordynacji oraz k.p.a. umożliwia podniesienie podmiotowi ukaranemu wszystkich tych okoliczności, które mogą świadczyć o faktycznym braku możliwości wywiązania się z określonego w art. 79c ust. 3 u.o. obowiązku. W przypadkach tych organ ma zaś obowiązek ich uwzględnienia (ze względu na treść art. 6-16 k.p.a.), co podlega kontroli sądu administracyjnego. Kolejną istotną różnicą było to, że zakwestionowane w wyroku TK przepisy statuowały podwójną odpowiedzialność karną i administracyjną za ten sam czyn (przekroczenie prędkości) – w analizowanej sprawie występuje wyłącznie odpowiedzialność administracyjna. Wreszcie na gruncie zaskarżonych w sprawie rozpatrzonej wyrokiem TK przepisów nie było wiadomo jaki będzie tryb postępowania w sprawie punktów. W niniejszej sprawie nie ma tych wątpliwości – wiadomo, że chodzi o tryb podatkowy i w zakresie nieuregulowanym w ordynacji administracyjnej.

8. Bezspornie ukształtowana przez ustawodawcę wysokość kary z tytułu nieterminowego przekazania zbiorczego zestawienia danych jest znacząca, niemniej jednak jest ona pochodną wagi interesu publicznego, który ma chronić. Interesem tym w omawianym przypadku jest bezspornie ochrona środowiska, która jest również przedmiotem szczególnej troski ustrojodawcy, czemu daje on wyraz w kilku przepisach ustawy zasadniczej. W rozdziale I Konstytucji pt. „Rzeczpospolita”, w którym określono podstawowe zasady ustrojowe, zamieszczono art. 5, stanowiący: „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W rozdziale II pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” do zagadnień związanych z ochroną środowiska nawiązano w art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1-4 oraz w art. 86. Pierwszy z wymienionych przepisów określa, że konieczność ochrony środowiska może być podstawą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, drugi zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, trzeci statuuje obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne oraz prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, ostatni z przywołanych przepisów określa zaś, że: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”.

W doktrynie prawa i orzecznictwie podkreśla się, że łączne ujęcie wymienionych wyżej postanowień ustawy zasadniczej wskazuje wyraźnie, że: „[...] istnienie zdrowego środowiska jest traktowane jako jedna z najistotniejszych wartości konstytucyjnych. Niezależnie więc od szczegółowych konstytucyjnych unormowań, cały proces interpretacji i stosowania ustawy zasadniczej należy podporządkować realizacji tej wartości, bo jej ranga jest porównywalna tylko z innymi wartościami wskazanymi w art. 5” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 74, s. 2; zob. także wyroki TK z: 15 maja 2006 r., sygn. akt P 32/05; 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05 oraz wyrok pełnego składu TK z 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09). Z tego względu adresaci przywołanych przepisów – władze publiczne są zobowiązani do podjęcia konkretnych działań, mających na celu zapobieganie występowaniu zagrożeń dla środowiska. Należy jednak mieć na uwadze, że: „W rzeczywistości społecznej znaczące ograniczenie zagrożeń ekologicznych można osiągnąć tylko za pomocą prawa. Dlatego też władze publiczne w ramach polityki mającej zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne powinny stanowić ustawy i akty je rozwijające mające wpływać na rozwój stosunków gospodarczych w kierunku powstrzymania degradacji środowiska naturalnego. Odpowiednie przepisy stały się zresztą w państwach demokratycznych częścią różnych gałęzi prawa (cywilnego, administracyjnego, karnego)” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 376). Nie budzi też wątpliwości, że określony przez władze publiczne obowiązek prawny może się wyrażać „w nałożeniu na dane podmioty określonych ciężarów (na przykład świadczeń rzeczowych) i danin, a także w ustanowieniu obowiązków pewnych zachowań, których egzekwowanie poparte jest sankcją prawną” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 196; zob. także L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4).

Mając także na uwadze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreślano, że wysokość sankcji powinna „zapobiegać kalkulowaniu przez zobowiązanego ewentualnych korzyści płynących z naruszenia prawa” (wyroki TK z: 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03 oraz 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04), trzeba stwierdzić, iż intensywność kary pieniężnej, przewidzianej w art. 79c ust. 3 u.o., jest uzasadniona jej celem oraz koniecznością zapewnienia efektywnego wykonywania obowiązków sprawozdawczych, mających istotne znaczenie dla ochrony środowiska. Na marginesie trzeba odnotować, że po ostatnich

zmianach ustawy o odpadach (*vide* pkt I lit. a pkt 2 pisma) przewidziana jest gradacja kar za nieterminowe przedstawienie zbiorczego zestawienia danych (art. 79 ust. 4-5 u.o.). Zasadniczo marszałek województwa może nałożyć karę w wysokości 2000 zł, jednakże, w przypadku uporczywego niewywiązywania się z obowiązku sprawozdawczego, organ może nałożyć karę kilkukrotnie, z tym że łączna wysokość kar pieniężnych w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć 10 000 zł.

Z tego względu należy stwierdzić, że w omawianym wypadku ustawodawca nie naruszył zasady proporcjonalności, gdyż ustanowiona w art. 79c ust. 3 u.o. kara pieniężna: (a) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, ponieważ nie tylko pozwala zebrać dane, które umożliwiają skuteczne monitorowanie rodzajów i ilość odpadów obecnych w środowisku, lecz przede wszystkim powoduje, że posiadacze odpadów muszą wykazać, że dostosowali się do wymogów ustawowych. Tym samym należy zauważyć, że nie jest tak, jak przyjął sąd pytający, iż celem zbiorczego zestawienia danych jest wyłącznie umożliwienie monitorowania gospodarki odpadami. Z przeprowadzonej analizy (zob. pkt IV.2 pisma) jednoznacznie wynika, że dokument ten realizuje również inne cele, które bezpośrednio są związane z ochroną środowiska; (b) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków – ponieważ przepis określa sankcję oraz warunki jej zastosowania, co w niniejszym przypadku oznacza, że każde naruszenie obowiązku sprawozdawczego spotka się z odpowiednią reakcją organów administracji publicznej. Najlepszym przykładem jej skuteczności jest niniejsza sprawa, w której organ uprawniony (marszałek województwa) zareagował odpowiednio na naruszenie obowiązku sprawozdawczego; (c) powoduje efekty, które pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jej adresatów. Należy bowiem podkreślić, że art. 79c ust. 3 u.o. nakłada na adresatów jedynie karę finansową, bez konieczności obciążania winą konkretnej osoby w wyniku postępowania sądowego. Nie bez znaczenia jest także to, że w przeciwieństwie do innych rodzajów odpowiedzialności wymiar kary w art. 79 c ust. 3 u.o. jest jednoznacznie określony (trzeba przypomnieć, że w prawie cywilnym obowiązuje zasada nieograniczonego odszkodowania), zaś ukaranie nie pociąga za sobą konsekwencji znanych z prawa karnego (np. osoba ukarana karą administracyjną nie jest osobą karaną w świetle prawa karnego). Równocześnie istotne jest to, że samo ukształtowanie mechanizmu nałożenia omawianej kary – przez jej automatyzm i obligatoryjność, jak również wyeliminowanie z opisu czynu poddanego sankcji jakichkolwiek przesłanek nieostrych i ocennych –

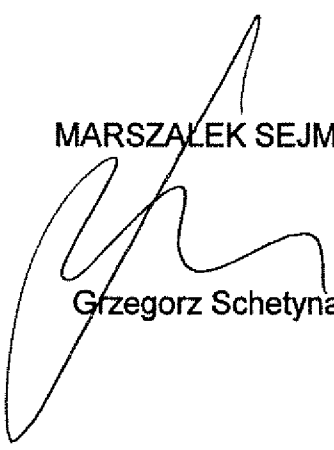
jest tak ukształtowane, iż ogranicza w znacznym stopniu obawy o nieprawidłowe jej zastosowanie (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

Powyższe stanowisko potwierdza także analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który względnie rzadko i zawsze *a casu ad casum* stwierdzał naruszenie zasady proporcjonalności przez ustanowienie zbyt wysokiej czy też nazbyt dolegliwej sankcji. I tak, Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że zasada proporcjonalności jest naruszona w przypadku, gdy: skumulowano odpowiedzialność administracyjną i innego rodzaju odpowiedzialność (wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06 – kumulacja odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej); dokonano nagromadzenia różnych negatywnych następstw dla jednej sytuacji (wyrok pełnego składu TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09 – kumulacja odpowiedzialności administracyjnej – kara pieniężna, i karnej – naliczanie punktów); ciężar finansowania obowiązków władz publicznych został przerzucony na osoby prywatne (wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07 – obciążono inwestorów prywatnych całkowitymi kosztami finansowania badań archeologicznych na ich gruntach). Jak już wskazywano, żadna z tych okoliczności w niniejszej sprawie nie występuje.

Bez znaczenia jest przy tym argument sądu, że naruszenia zasady proporcjonalności można upatrywać przede wszystkim w tym, że funkcjonuje taka sama kara za nieterminowe złożenie sprawozdania i niezłożenie go w ogóle. Trzeba podkreślić, że ustawodawca nie wartościuje naruszeń obowiązków sankcjonowanych zakwestionowanym przepisem, gdyż każde jego naruszenie – bez względu na jego rodzaj czy intensywność – niweczy cel regulacji, którym jest ochrona środowiska, lub znacząco utrudnia jego realizację. Opóźnienie złożenia zbiorczego zestawienia danych może uniemożliwić odpowiedniemu ministrowi opracowanie ogólnokrajowej polityki gospodarowania odpadami albo spowodować, iż założenie ww. polityki będą oparte o nieadekwatne dane. Zagadnienie określania wysokości kar za poszczególne delikty administracyjne jest domeną ustawodawcy, stąd wniosek o zróżnicowanie kar w omawianym zakresie należy traktować jako postulat *de lege ferenda* (skądinąd – o czym była mowa – już uwzględniony skutek nowelizacji u.o.), a nie argument konstytucyjnoprawny. Przypomnieć bowiem wypada, że ustawodawcy przysługuje – w granicach konstytucyjnych – swoboda stanowienia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązków prawnych (por. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 oraz 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99).

Wobec powyższego należy uznać, że zakwestionowany przepis nie narusza wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności. Konkludując, art. 79c ust. 3 u.o. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyński