



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 20 grudnia 2011 r.

PG VIII TK 46/11
(P 26/11)

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi o zbadanie zgodności:

- 1) art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) - z art. 2 Konstytucji RP;
 - 2) art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym - z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145), w zakresie, w jakim określa sankcję za delikt administracyjny polegający na nieterminowej realizacji obowiązku - jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP, nie jest zaś niezgodny z art. 184 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5, 8 i 14 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);

2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA lub Sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą dwóch norm ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹ [(Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), dalej: u.o.], wprowadzonych ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw [(Dz. U. Nr 28, poz. 145), dalej: nowela z 2010 r.]. W pkt. 1 *petitum* pytania prawnego Sąd zakwestionował art. 79c ust. 3 u.o., zaś w pkt. 2 ponownie art. 79c ust. 3, ale w związku z art. 79d ust. 3 u.o.², przy czym oba te przepisy w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 marca 2010 r. do dnia 19 lipca 2011 r. W dniu 20 lipca 2011 r., a zatem już po przedstawieniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, weszła w życie ustawa z

¹ Art. 79c. 1. Jeżeli zarządzający składowiskiem bez wymaganej zgody organu zamyka składowisko lub jego wydzieloną część podlega karze pieniężnej w wysokości 5.000 zł.

2. Jeżeli zarządzający składowiskiem pomimo decyzji o zamknięciu składowiska przyjmuje odpady do składowania podlega karze pieniężnej w wysokości 20.000 zł.

3. 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.

² Art. 79d. 1. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79b, wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

2. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79b, wnosi się na odrębny rachunek bankowy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna.

3. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wymierza, w drodze decyzji, właściwy marszałek województwa.

4. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wnosi się na odrębny rachunek bankowy zarządu województwa w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna.

5. 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.⁸⁾), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują odpowiednio wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz marszałkowi województwa.

dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach [(Dz. U. nr 138, poz. 809), dalej: nowela z 2011 r.], która nadała nowe (aktualnie obowiązujące) brzmienie m.in. art. 79c ust. 3 u.o., ale także ust. 4 i ust. 5 w tym artykule³.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej Sąd wskazał – w przypadku pierwszego z przepisów wymienionych w *petitum* pytania prawnego – art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴, zaś w przypadku drugiego – ponownie art. 2 ustawy zasadniczej, ale w powiązaniu z art. 184 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5, 8 i 14 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 [(Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPCz].

³ Art. 79c. 1. Jeżeli zarządzający składowiskiem bez wymaganej zgody organu zamyka składowisko lub jego wydzieloną część podlega karze pieniężnej w wysokości 5.000 zł.
2. Jeżeli zarządzający składowiskiem pomimo decyzji o zamknięciu składowiska przyjmuje odpady do składowania podlega karze pieniężnej w wysokości 20.000 zł.
3. Jeżeli posiadacz odpadów, wbrew obowiązкови, o którym mowa w art. 37 ust. 3, nie przekazuje zbiorczego zestawienia danych podlega karze pieniężnej w wysokości 500 zł.
4. 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 2.000 zł.
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.

⁴ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.
Art. 184. 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.

⁵ ARTYKUŁ 6

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu 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.

2. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.

3. 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.

(Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, Dz. U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz Dz. U. z 2010 r., Nr 90, poz. 587).

Wskazanie art. 2 ustawy zasadniczej, jako wzorca kontroli, dotyczy zasady proporcjonalności, wywodzonej z podstawowej zasady, którą statuuje ta norma konstytucyjna, a mianowicie zasady demokratycznego państwa prawnego, do naruszenia której przez obie zakwestionowane w pytaniu prawnym regulacje doszło - zdaniem Sądu - na skutek przyjęcia przez ustawodawcę nadmiernie restrykcyjnych reguł odpowiedzialności za niewykonanie obowiązków, przewidzianych w art. 37 u.o.⁶, w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., nałożonych na

⁶ Art. 37. 1. Posiadacz odpadów prowadzący ewidencję odpadów jest obowiązany sporządzić na formularzu zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, z zastrzeżeniem ust. 2. Zbiorcze zestawienie danych powinno zawierać następujące informacje: imię i nazwisko, adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby posiadacza odpadów.

2. Wytwórca komunalnych osadów ściekowych, o których mowa w art. 43, jest obowiązany sporządzić na formularzu zbiorcze zestawienie danych zawierające następujące informacje:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby wytwórcy komunalnych osadów ściekowych;
- 2) ilość komunalnego osadu ściekowego wytworzonego oraz dostarczonego do stosowania;
- 3) skład i właściwości komunalnych osadów ściekowych;
- 4) rodzaj przeprowadzonej obróbki;
- 5) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby stosujących komunalne osady ściekowe, wytworzone przez wskazanego w pkt 1 wytwórcę tych osadów;
- 6) miejsca stosowania tych osadów.

2a. Posiadacz odpadów prowadzący zakład przetwarzania, o którym mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495), w zbiorczym zestawieniu danych, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany zawrzeć następujące informacje:

- 1) numer rejestrowy;
- 2) firmę przedsiębiorcy oraz oznaczenie jego siedziby i adres;
- 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki posiada;
- 4) adresy zakładów przetwarzania;
- 5) numer i nazwę grupy oraz numer i nazwę rodzaju sprzętu elektrycznego i elektronicznego, określone w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, który przedsiębiorca prowadzący zakład przetwarzania zamierza przetwarzać.

3. Zbiorcze zestawienie danych, o których mowa w ust. 1 i 2, posiadacz odpadów lub wytwórca komunalnych osadów ściekowych jest obowiązany przekazać marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania, zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy.

4. Zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do przechowywania zbiorczych zestawień danych, o których mowa w ust. 1, do czasu zakończenia rekultywacji składowiska odpadów i przekazania ich następnemu właścicielowi lub zarządcy nieruchomości.

5. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, zakres informacji wymaganych w oparciu o ust. 2 pkt 3 oraz wzory formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych, o których mowa w ust. 1 i 2, kierując się potrzebą ujednoczenia tych zestawień.

6. Na podstawie zbiorczych zestawień danych, o których mowa w ust. 1 i 2, informacji uzyskanych od starostów oraz sprawozdań i informacji, o których mowa w 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 i Nr 175, poz. 1458), marszałek województwa 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.

7. Dostęp do wojewódzkiej bazy danych posiadają: minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw gospodarki, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, zarząd wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz służby statystyki publicznej.

7a. Dostęp, o którym mowa w ust. 7, jest nieodpłatny.

8. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, warunki i zakres dostępu do wojewódzkiej bazy danych, kierując się potrzebami organów, o których mowa w ust. 7, w zakresie danych niezbędnych do zarządzania składowiskiem.

9.. - 12. (...)

posiadacza odpadów (o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o.⁷), która to restrykcyjność wyraża się w ustaleniu zbyt dolegliwej sankcji w relacji do charakteru tego deliktu oraz do rangi dobra, które ma zabezpieczać, a którym jest możliwość monitorowania gospodarki odpadami, w tym ustalania ilości wytwarzanych odpadów i planowania działań służących ich zagospodarowaniu.

Sąd uważa, że kara pieniężna za nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych jest nadmiernie surowa i nieadekwatna do wagi obowiązku prawnego i stopnia jego naruszenia, zwłaszcza w sytuacji gdy *„ustawodawca wprowadzając w miejsce kary grzywny - możliwej do orzeczenia w rozmiarze od 20 do 5.000 zł - jedną sankcję w wysokości 10.000 zł, przewidział jej stosowanie wobec zachowań o różnym stopniu społecznej nieakceptowalności i bardzo zróżnicowanych negatywnych skutkach”* (uzasadnienie pytania prawnego - s. 3).

Przewidziany w kwestionowanym przepisie automatyzm w obciążaniu popełniającego delikt administracyjny karą uprawnia - w ocenie Sądu - do tezy o naruszeniu zasady *„proporcjonalności wkroczenia, która stanowi*

⁷ Art. 3. 1. Odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany.

2. Odpady niebezpieczne są to odpady:

- 1) należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście A załącznika nr 2 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy lub
- 2) należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście B załącznika nr 2 do ustawy i zawierające którykolwiek ze składników wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy.

3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) gospodarowaniu odpadami - rozumie się przez to zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów;

2) - 12) (...)

13) posiadacz odpadów - rozumie się przez to 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;

14) - 21) (...)

22) wytwórcy odpadów - rozumie się przez to każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów, oraz każdego, kto przeprowadza wstępne przetwarzanie, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej;

23) (...)

ureczywistnienie zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)” (uzasadnienie p.p. - s. 4).

Sąd podnosi także, iż odpowiedzialność administracyjna „w takim kształcie jaki nadał jej ustawodawca - podobnie jak odpowiedzialność karna jest rodzajem stosowanej przez państwo odpowiedzialności represyjnej” (uzasadnienie p. p., s. 5), zwłaszcza przez dolegliwość sankcji, ustalonej zakwestionowanym przepisem, oraz tożsamość znamion bezprawnego zachowania, stanowiącego delikt administracyjny, z opisem, który zawierał art. 76 pkt 6 u.o.⁸, w brzmieniu obowiązującym do 11 marca 2010 r. Do tej daty zachowanie o takich znamionach było wykroczeniem (art. 79 u.o.⁹, w brzmieniu do 11 marca 2010 r.), natomiast po wejściu w życie noweli z 2010 r. poddane zostało reżimowi odpowiedzialności administracyjnej i przez to pozbawione gwarancji, jakie w stosunku do odpowiedzialności o charakterze represyjnym wynikają między innymi z art. 42 Konstytucji i art. 6 EKPCz.

W ocenie Sądu, „[o]mawiana 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” (uzasadnienie p.p., s. 13), co „nie zapewnia dostatecznych gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 6 Konwencji Praw Człowieka, a które winny przysługiwać w sytuacji nałożenia sankcji o

⁸ Art. 76. 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.

⁹ Art. 79. Orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 70-78, następuje na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

charakterze represyjnym" (uzasadnienie p.p., s. 15) i prowadzi do sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz art. 6 ust. 1 i 3 EKPCz.

Kolejnym wzorcem kontroli, wskazanym w pkt. 2 petitum pytania prawnego, WSA uczynił art. 184 Konstytucji powołany związkowo z art. 2 ustawy zasadniczej. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd nie przedstawił jednak żadnych argumentów, które pozwoliłyby na rzeczowe odniesienie się do kwestii ewentualnej niekonstytucyjności przepisów ustawy o odpadach, w kontekście tej normy konstytucyjnej.

Analiza tego uzasadnienia pozwala jedynie domniemywać, iż zastrzeżenia WSA, co do zgodności z tym wzorcem kontroli konstytucyjnej art. 79c ust. 3 i art. 79d ust. 3 u.o., mogą dotyczyć właściwości sądów administracyjnych w sprawach poddanych regulacjom ustawowym, które kwestionuje, albowiem sprzeciwia się przyjęciu, dla tej kategorii spraw, reżimu odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Sąd uważa bowiem za niezgodne z Konstytucją powierzenie sądom administracyjnym, badającym jedynie legalność decyzji uprawnionych organów, rozstrzygania w sprawach, które dotyczą reżimu odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Przepis art. 184 ustawy zasadniczej, który jest normą ustrojowo-kompetencyjną, określa podstawowe elementy struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakresu jego kognicji.

Przesądza o istnieniu systemu sądownictwa administracyjnego, odrębnego organizacyjnie i funkcjonalnie od sądownictwa powszechnego, a obejmującego Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne. W systemie tym Naczelny Sąd Administracyjny ma pełnić rolę najwyższego organu orzecznictwa¹⁰.

¹⁰ zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s.4

Z art. 79c ust. 3 u.o. nie wynika zaś, by delikt administracyjny opisany w tym przepisie i wskazana tamże sankcja, a więc zawartość normatywna podstawowej, zakwestionowanej w pytaniu prawnym regulacji, mogły wiązać się w niezbędnym zakresie z przedmiotem normowania wskazanej wyżej normy konstytucyjnej. To zaś przesądza o konieczności uznania przepisu art. 184 ustawy zasadniczej za nieadekwatny do kontroli konstytucyjności art. 79c ust. 3 u.o.

Poddanie kognicji sądów administracyjnych spraw dotyczących skarg na decyzje administracyjne, wydawane przez marszałka województwa, o ukaraniu posiadacza odpadów za nieterminowe przedłożenie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów karą pieniężną w kwocie 10 000 zł nie wynika także z art. 79c ust. 3 u.o., lecz z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 79d ust. 3 u.o.

Ocena tak sformułowanych zarzutów Sądu, w kontekście niezgodności zakwestionowanych regulacji z przywołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, pozwala na wniosek, że istota problemu konstytucyjnego,

¹¹ Art. 3. § 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.
§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a) ⁽¹⁾ pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

podniesionego przez Sąd, wyraża się w dwóch podstawowych kwestiach: – czy i w jakim stopniu wprowadzenie reżimu odpowiedzialności administracyjnej, mającej jednak charakter represyjny, a więc pozbawiającej podmiot poddany tej odpowiedzialności gwarancji przewidzianych dla postępowania *stricte* represyjnego, prowadzi do - naruszającej standardy konstytucyjne - nieadekwatności wkroczenia ustawodawcy w sferę praw i wolności, a także – czy sankcja określona w art. 79c ust. 3 u.o., oparta o sztywną karę pieniężną przy znacznym stopniu jej dolegliwości, jest nieproporcjonalna w relacji z celem regulacji oraz ciężarem gatunkowym naruszenia prawa, które sankcjonuje.

Z powyższego wynika, iż poddana analizie konstytucyjności, w kontekście przywołanych wzorców kontroli, może być wyłącznie treść normatywna art. 79c ust. 3 u.o., tylko bowiem ocena tego przepisu, a nie przepisu kompetencyjnego – art. 79d ust. 3 ustalającego właściwość organu wymierzającego kary administracyjne, ma istotne znaczenie dla analizy stawianych przez sąd zarzutów.

Art. 79d ust. 3 u.o., powołany jako związkowy przedmiot kontroli, wskazuje wyłącznie organ właściwy do wymierzenia kary pieniężnej. Ma znaczenie tylko dla kontroli legalności decyzji o wymierzeniu kary, gdyż pozwala zbadać, czy nałożył ją organ uprawniony, nie dookreśla natomiast treści art. 79c ust. 3 u.o. w zakresie, w którym przepis ten ma być przedmiotem oceny konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Nie można zatem dostrzec potrzeby rozpatrywania zgodności - zarówno z Konstytucją, jak i z EKPCz - normy złożonej z obu zakwestionowanych regulacji - art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 u.o.

WSA podnosi, iż odpowiedź na postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed tymże Sądem w związku z rozpatrywaniem skargi

J S (dalej: skarżący), właściciela A S
 O S z siedzibą w B , na decyzję
 Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł (dalej: SKO), z dnia
 września 2010 r., o utrzymaniu w mocy decyzji Marszałka Województwa
 Ł z dnia sierpnia 2010 r. o wymierzeniu skarżącemu kary
 pieniężnej 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
 unieszkodliwianiu odpadów za 2009 r. Jako podstawę prawną decyzji wydanej
 przez organ administracji przyjęto przepisy art. 37 ust. 1 i 3, art. 79c ust. 3 oraz
 art. 79d ust.3, 4 i 5 u.o., w związku z art. 21 § 1 pkt 2, art. 47 § 1, art. 53 § 1 i 4
 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹² (Dz. U. z 2005 r. Nr
 8, poz. 60 ze zm.).

Z treści uzasadnienia pytania prawnego dowiadujemy się, iż zarówno organ administracji pierwszej instancji, jak i SKO, w uzasadnieniach swych decyzji wskazały, że zestawienie za rok 2009, o którym mowa w zapadłych orzeczeniach administracyjnych, skarżący złożył w dniu 12 kwietnia 2010 r., a zatem z uchybieniem terminu ustawowego do dokonania tej czynności, który określony został przepisem na dzień 31 marca 2010 r.

Sąd zwraca uwagę, że kwestionowane przepisy weszły w życie w trakcie okresu realizacji obowiązku, który ciążył na każdym posiadaczu odpadów, aczkolwiek jeszcze przed upływem ostatecznego terminu spełnienia tego obowiązku, i zmieniały tryb odpowiedzialności za niesporządzenie na

¹² Art. 21. § 1. Zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem:

1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania;

2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

§ 2. - § 5. (...)

Art. 47. § 1. Termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.

§ 2. - § 5. (...)

Art. 53. § 1. Od zaległości podatkowych, z zastrzeżeniem art. 54, naliczane są odsetki za zwłokę.

§ 2. - § 3. (...)

§ 4. Odsetki za zwłokę naliczane są od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent był obowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego.

§ 5. (...)

właściwym formularzu zbiorczym zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów – jak również o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, bądź nieterminowe złożenie tego zestawienia – z odpowiedzialności prawno-karnej na odpowiedzialność *stricte* administracyjną.

Sąd nie czyni jednak z kwestii dokonania zmiany trybu sankcjonowania jednego z obowiązków określonych u.o. - przed upływem ostatecznego terminu wywiązania się z tego obciążenia - problemu o charakterze konstytucyjnym, lecz swoje zastrzeżenia zgłasza do tego, że depenalizacja zachowania określonego wcześniej w art. 76 u.o. i poddanie go reżimowi odpowiedzialności administracyjnej w art. 79c ust. 3 u.o., nastąpiło przez tożsame z poprzednim uregulowaniem określenie czynu poddanego sankcji, jako deliktu administracyjnego. Podstawowy zarzut Sądu sprowadza się do tego bowiem, iż ukształtowanie na nowo zasad tej odpowiedzialności nastąpiło z przyjęciem formuły automatyzmu w orzekaniu przez organ administracji publicznej kary pieniężnej o tak wysokim stopniu dolegliwości, a zatem - w oderwaniu od okoliczności podmiotowych.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do wątpliwości podniesionych w pytaniu prawnym WSA, rozważenia w pierwszej kolejności wymaga kwestia, czy zostały spełnione wszystkie warunki dopuszczalności pytania prawnego, określone w art. 193 Konstytucji¹³, tzn. czy od wyjaśnienia poruszonych przez Sąd zagadnień prawnych zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed tym Sądem sprawy, na tle której zapadło postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Materiał pytania, które musi być skonstruowane w oparciu o przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną, powinna być zawsze wątpliwość

¹³ Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

występująca w toku konkretnego postępowania, od wyjaśnienia której zależy wynik tego postępowania. Regulację o treści tożsamej z art. 193 Konstytucji zawiera także art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)¹⁴.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że organem, który może zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jest każdy sąd, i w niniejszej sprawie została ona spełniona.

Przedmiotem zaś pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 - musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy.¹⁵ Wymaganie powiązania pytania prawnego z danym postępowaniem (przesłanka funkcjonalna) ma charakter bezwzględny. Jego istnienie jest przesłanką konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Konieczność spełnienia wymienionych warunków determinuje następnie wymóg, by pytanie prawne obejmowało tylko takie regulacje, wobec których sąd może sformułować konkretne zarzuty co do ich zgodności z Konstytucją i potrafi przedstawić argumenty uzasadniające wątpliwości sądu.

W powołanym wyżej postanowieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *„Wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań nie mogą być rozpatrywane w ramach pytań prawnych (por. postanowienie z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01). Pytanie prawne musi spełniać wymogi pisma procesowego, zgodnie z art. 32 ustawy o TK. W pytaniu*

¹⁴ Art. 3. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

¹⁵ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.10.2007 r. sygn. akt P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 (oraz powołany w nim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz uzasadnienie. Sąd pytający musi również wykazać relewantność pytania prawnego, a więc uzasadnić, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty.”¹⁶.

W ocenie pytającego Sądu, istnieje ścisła zależność pomiędzy odpowiedzią na sformułowane przezeń pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy, w toku rozpoznawania której pojawiła się wątpliwość co do poprawności konstytucyjnej regulacji zawartych w art. 79c ust. 3 i art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach. W tym przypadku ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności którejkolwiek z tych norm skutkowałoby uwzględnieniem przez WSA żądania skargi wniesionej w rozpoznawanej sprawie, wobec zastosowania jako podstawy rozstrzygnięcia administracyjnego przepisów konstytucyjnie wadliwych.

Zawisła przed WSA w Łodzi sprawa dotyczy nałożenia kary pieniężnej za opóźnienie dostarczenia zbiorczego zestawienia danych. W związku z tym pogląd o zaistnieniu przesłanki funkcjonalnej *in casu* można odnieść jedynie do przepisu art. 79c ust. 3 u.o., w zakresie, w jakim określa on sankcję za delikt administracyjny polegający na nieterminowej realizacji obowiązku. Poza zakresem tej przesłanki, a więc poza zakresem dopuszczalności pytania prawnego, pozostają jednak zagadnienia związane z konstytucyjnością określenia sankcji i trybu odpowiedzialności w odniesieniu do niewykonywania lub niezgodnego ze stanem rzeczywistym wykonywania innych obowiązków określonych w tym przepisie.

Podzielając powyższe argumenty należy uznać, iż pytanie prawne WSA objęte postanowieniem z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie _____, spełnia - w zakresie wskazanym w pkt. 1 *petitum* niniejszego stanowiska -

¹⁶ *ibidem*

kryteria dopuszczalności skierowania go pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

Jako że pytający Sąd podkreśla karnoprawny, co do istoty, charakter represji administracyjnej przewidzianej w kwestionowanej regulacji, warto przypomnieć historię zmian regulacji zawierających środki prawne służące sankcjonowaniu obowiązków nałożonych na adresatów ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. o odpadach.

W swoim pierwotnym tekście ustawa ta przewidywała odpowiedzialność karną za naruszenia prawa polegające na niewykonaniu albo nieterminowym wykonaniu lub wykonaniu niezgodnie ze stanem rzeczywistym (inaczej – sporządzeniu w oparciu o nieprawdziwe dane) obowiązków przez posiadaczy odpadów - a więc każdego, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną).

W art. 76 u.o., zawartym w ówczesnym Rozdziale 9 ustawy, zatytułowanym: „Przepisy karne i opłaty sankcyjne”, spenalizowano, w formie odpowiedzialności za wykroczenie¹⁷, m.in. niezrealizowanie obowiązków w zakresie prowadzenie ewidencji odpadów, przekazywania wymaganych informacji organom odpowiedzialnym za gospodarowanie odpadami (np. o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach postępowania z wytworzonymi odpadami) czy też zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, które następnie wprowadzane są do wojewódzkiej bazy danych, dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami, oraz stanowią materiał źródłowy do sporządzenia przez marszałka województwa raportu wojewódzkiego, przekazywanego ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 37 ust. 6 u.o.¹⁸).

¹⁷ zob. przyp. 8

¹⁸ zob. przyp. 6

Za czyn ten groziła grzywna w granicach od 20 do 5.000 zł, co wynikało z faktu, iż orzekanie w sprawach dotyczących tych zachowań następowało 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 ze zm.).

Zmiany takiego reżimu odpowiedzialności dokonano wspomnianą nowelą z dnia 22 stycznia 2010 r., którą część uregulowań, zamieszczonych w rozdziale *Przepisy karne*, została uchylona (art. 70, art. 76), a na ich miejsce wprowadzono przepisy art. 79b – 79d, umieszczając te przepisy w nowo utworzonym Rozdziale 9a *Kary pieniężne*. Zależnie od charakteru naruszenia prawa kary za niewykonanie obowiązków ustawowych, już jako administracyjne kary pieniężne, miały być wymierzane w wysokości od 5.000 do 20.000 zł, w drodze decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska lub marszałka województwa, w zależności od typu zachowania, i wnoszone na odrębny rachunek bankowy zarządu województwa. W art. 79b u.o.¹⁹ i art. 79c u.o.²⁰, kwestionowanym przez pytający Sąd w zakresie ust. 3, uregulowano czyny opisane dotychczas, co do znamion, w art. 76 u.o.,

¹⁹ Art. 79b. 1. Jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady:

- 1) wytwarza odpady bez wymaganej decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi lub zatwierdzającej program gospodarki odpadami 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) będąc obowiązany do zgłoszenia do rejestru, o którym mowa w art. 33 ust. 5, nie dopełnił tego obowiązku lub wykonał go niezgodnie ze stanem faktycznym lub dokonuje zbierania odpadów lub transportu odpadów niezgodnie z informacjami zgłoszonymi do rejestru, podlega karze pieniężnej w wysokości 5.000 zł.

2. Jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady:

- 1) pozbywa się odpadów wbrew przepisom dotyczącym gospodarowania odpadami lub
- 2) przekazuje je podmiotom, które nie uzyskały wymaganych zezwoleń, chyba że posiadanie zezwolenia nie było wymagane, lub
- 3) w celu spełnienia kryteriów dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach odpadów, rozcieńcza lub sporządza mieszaniny odpadów ze sobą lub innymi substancjami lub przedmiotami, lub
- 4) powodując wzrost zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi lub środowiska, miesza odpady niebezpieczne różnych rodzajów lub odpady niebezpieczne z odpadami innymi niż niebezpieczne lub dopuszcza do mieszania tych odpadów, lub
- 5) prowadzi działalność w zakresie zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków, lub
- 6) wbrew zakazom dotyczącym zbierania odpadów dokonuje zbierania odpadów, podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 zł.

²⁰ zob. przyp. 1

Przesunięcie regulacji wprowadzających odpowiedzialność za zachowania, które kwalifikowano jako wykroczenia, z rozdziału *Przepisy karne* do rozdziału *Kary pieniężne*, oznaczało nie tylko zmianę reżimu odpowiedzialności, ale i systematyki ustawy o odpadach.

Opisane w tym rozdziale zachowania zostały zdekryminalizowane i zaczęły być egzekwowane w postępowaniu administracyjnym.

Z uzasadnienia projektu noweli z 2010 r. (rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw – druk nr 2002, Sejmu VI kadencji) wynikało, iż podstawowym powodem zmian w ustawie o odpadach była konieczność „zapewnienia spójności ustawy o odpadach z przepisami prawa Unii Europejskiej (...) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów”, a także osiągnięcia celów zawartych w dyrektywie Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów i innych aktach wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz realizowania zadań określonych w Krajowym planie gospodarki odpadami, m.in. „przez wprowadzenie środków dyscyplinujących przedsiębiorców, aby wywiązywali się z obowiązku składania zbiorczych zestawień danych (art. 1 pkt 26 i pkt 49 projektu; art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach)”.

W uzasadnieniu projektu nie zawarto bardziej pogłębionych informacji na temat innych powodów wprowadzenia kary pieniężnej za zachowanie, które opisuje dyspozycja kwestionowanego art. 79c ust. 3 u.o. Można je dostrzec w relacjach z prac parlamentarnych nad projektem²¹.

²¹ „Kolejne zmiany dotyczą zaostrzenia sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z ustawy o odpadach. Chodzi o art. 79b-79d ustawy o odpadach. W projekcie ustawy zaproponowano również zmiany w przepisach karnych. Mają one na celu ułatwienie egzekwowania realizacji przepisów ustawy dotyczących: zasady bliskości zawartej w art. 9, przedkładania właściwemu organowi informacji niezbędnych do zamknięcia składowiska z urzędu, a także innych obowiązków nałożonych na posiadaczy odpadów. W związku z powyższym w ustawie o odpadach w niektórych przypadkach w miejsce kar grzywny zaproponowano administracyjne kary pieniężne. Wysokość kar waha się w granicach od 5 tys. zł – np. w przypadku wytwarzania odpadów bez wymaganej decyzji administracyjnej – do 20 tys. zł w przypadku przyjmowania odpadów przez zarządzającego składowiskiem do składowania pomimo decyzji o zamknięciu. Wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych jest również związane ze zjawiskiem częstego umarzania spraw dotyczących gospodarki odpadami przez sądy ze względu na niską szkodliwość społeczną czynu, co utrudnia obecne egzekwowanie obowiązków wynikających z ustawy” - wypowiedź B. Błaszcyka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, podczas prac w komisjach sejmowych - zob. „Biuletyn z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 86)”, Nr 2534A/I kadencja z dnia 15 lipca 2009 r., s. 9

Miały to być - mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązku dostarczenia zbiorczego zestawienia danych oraz zapewnienie skutecznego realizowania funkcji tego dokumentu, a także urealnienie egzekwowalności tego obowiązku.

Pewne motywy i potrzeba zmiany reżimu odpowiedzialności przewijają się w opiniach ekspertów, które wywołano w toku prac ustawodawczych nad projektem noweli z 2010 r. Zaproponowane w tym projekcie zaostrzenie sankcji za nieprzestrzeganie wymogów ustawy oceniono jako zmierzające do poprawy skuteczności i egzekucji prawa. Wprowadzenie kar administracyjnych miało również umożliwić zasilenie nimi funduszu wspierającego inwestycje w ochronie środowiska, w tym również przedsięwzięcia służące gospodarce odpadami²².

W toku parlamentarnych prac ustawodawczych, w jednej z opinii, zgłoszono dość istotne zastrzeżenia co do spełniania przez proponowane rozwiązanie, obejmujące wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej, wymogów wynikających z zasady proporcjonalności, szczególnie z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki. W opinii tej stwierdzono, że w przydatku naruszeń regulacji ustawy o odpadach dolegliwości wiązały się z odpowiedzialnością wykroczeniową, osiągając w ten sposób „zadowalający efekt związany ze stosowaniem sankcji” i „[s]ystem ten sprawdził się w praktyce. Nie ma zatem potrzeby wprowadzania dodatkowego instrumentu prawnego w postaci kar pieniężnych. Ich funkcjonowanie obok odpowiedzialności za wykroczenia stanowi naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawodawca zastosował bowiem nadmierny środek w stosunku do zamierzonych celów. Prawodawca konstytucyjny, a także TK w swoim orzecznictwie, zakładają, że ustawodawca zwykły powinien używać tylko takich instrumentów prawnych, które są konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Zamierzony cel, w postaci

²² M. Gwiazdowicz, *Opinia merytoryczna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2002, Warszawa, 12 czerwca 2009 r.

dyscyplinowania adresatów norm prawnych do przestrzegania nakładanych na nich wymogów i obowiązków był i jest osiągany za pomocą środków prawnych związanych z wykroczeniami. Nie ma potrzeby wzbogacania instrumentarium środków w postaci dolegliwości także poprzez wprowadzenie kary pieniężnej”²³.

Należy jednak zauważyć, iż zupełnie odmienne poglądy, wskazujące na nieskuteczność wcześniejszego - opartego na odpowiedzialności za wykroczenie - systemu instrumentów prawnych przymusu realizacji obowiązku składania zbiorczych zestawień danych o odpadach przez posiadaczy odpadów, pojawiły się i w doktrynie prawa administracyjnego, i w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych.

W wyroku WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2011 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 1477/10, a więc zapadłym już pod rządami kwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji, zauważono, że: *„na gruncie ustawy o odpadach od chwili jej wejścia w życie, a więc od dnia 1 października 2001 r.”*, a więc w poprzednim stanie prawnym, *„brak było silnego narzędzia mobilizującego podmioty działające w zakresie gospodarki odpadami do przestrzegania przepisów ustawy o odpadach (...). Świadczy o tym fakt, że mimo ustawowego obowiązku skarżąca nie wywiązywała się z niego w latach poprzednich, nie ponosząc w związku z tym żadnych konsekwencji”*. W wyroku tym stwierdzono nadto, iż *„ustawa nowelizująca nie wprowadzała nowego nieznanego dotychczas obowiązku, do realizacji którego niezbędne było przygotowanie podmiotów nim obciążanych, co uzasadniałoby wydłużenie okresu vacatio legis, a jedynie sankcję za jego niewykonanie. Nie sposób zaakceptować zaś sytuacji, w której podmiot dopuszcza się zaniechania, kierując się wyłącznie brakiem ryzyka wystąpienia sankcji”*.²⁴

²³ B. Rakoczy, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2002, Warszawa, 14 września 2009 r.

²⁴ wyrok WSA w Łodzi z dnia 8.02.2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1477/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl

W doktrynie prawa administracyjnego podkreślano zwłaszcza, że argumentem uzasadniającym konieczność wprowadzenia administracyjnej kary pieniężnej za nieterminowe składanie zbiorczego zestawienia danych była znikoma skuteczność egzekwowania tego obowiązku w trybie prawa wykroczeń. Wprowadzone nowelą z 2010 r. kary pieniężne oceniono, jako „instytucje prawne dające szansę na szybką reakcję w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów”.²⁵

Wprowadzone nowelą z 2010 r. regulacje, w toku ich stosowania, spotkały się jednak z krytycznymi ocenami tych organów, na które nałożono obowiązek wymierzania kar pieniężnych na podstawie art. 79b i 79c u.o.

Z tego powodu, jeszcze w tej samej kadencji Sejmu RP podjęta została nowa inicjatywa ustawodawcza. W dniu 24 marca 2011 r. wpłynął do Marszałka Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach (druk sejmowy nr 4012). Projektodawcy, dostrzegając potrzebę dokonania zmian w tej ustawie, oparli się na doświadczeniach urzędów marszałkowskich, które - jak wynika z uzasadnienia projektu - „licznie zgłaszały postulaty dotyczące konieczności zmian w zakresie sankcji związanych z obowiązkiem prowadzenia ewidencji odpadów oraz sporządzaniem zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów”. Uznano także, iż brak elastyczności przy wymierzaniu kary pieniężnej nie sprawdził się w praktyce. W projekcie tym zaproponowano uchylenie ust. 3 w art. 76c u.o. i wprowadzenie nowego art. 79b, który penalizowałby zachowania polegające na niesporządzeniu zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów albo na sporządzeniu zestawienia

²⁵ M. Górski, J. Kierzkowska, *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach [w:] Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 279

niezgodnie z dokumentami, niekompletnego lub nieterminowo, a więc zachowania opisane dotychczas w art. 79c ust. 3 u.o.

W opinii Biura Analiz Sejmowych, złożonej w toku prac legislacyjnych, propozycje projektu zostały generalnie ocenione pozytywnie. Uznano za słuszną negatywną ocenę stosowania przepisu w art. 79c ust. 3, określającego jednakowe i bardzo restrykcyjne administracyjne kary pieniężne. Stwierdzono także, iż *„należy pozytywnie ocenić zamiar wprowadzenia większej elastyczności w wymierzaniu kary dla posiadaczy odpadów, którzy nie wypełniają obowiązków sprawozdawczych”*²⁶. Krytycznie oceniono jednak propozycje zastąpienia go przepisem ustanawiającym sankcję karną w postaci grzywny, w istocie przywracającą - stosowane przed wejściem w życie nowelizacji ustawy z 2010 r. - rozwiązanie obejmujące reżim odpowiedzialności za wykroczenie, oceniane wówczas jako mało skuteczne i niewystarczające. Zawiera ono bowiem słabszą motywację do wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych, który to efekt mogłoby przynieść wprowadzenie obniżonych, i bardziej zróżnicowanych co do wysokości, kar pieniężnych.

Warto dodać, iż na spotkaniu Konwentu Marszałków Województw RP, w dniu 11 marca 2011 r., marszałkowie uchwalili stanowisko krytycznie oceniające dotychczasowe regulacje prawne w zakresie gospodarki odpadami, ich wpływ na realizację zadań oraz wywiązywanie się z obowiązków przez samorzady województw. W stanowisku tym²⁷ zaapelowano o pilne rozwiązanie kwestii związanych z dostosowaniem wysokości kar pieniężnych do stopnia szkodliwości popełnionego czynu, zakresu naruszenia bądź skali niedopełnionego obowiązku i *„jak najszybsze wprowadzenie zmian w ustawie o*

²⁶ M. Gwiazdowicz, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach*, druk sejmowy nr 4012, Warszawa, 14 kwietnia 2011 r.

²⁷ *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie kar pieniężnych wymierzanych za niewykonywanie obowiązków prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub sporządzania zbiorczego zestawienia danych, bądź wykonywanie obowiązków w sposób nieterminowy lub niezgodny ze stanem rzeczywistym w wysokości 10 000 zł*, Internetowy Serwis Informacyjny Związku Województw RP, www.zwrp.pl.

odpadach związanych z dostosowaniem wysokości kar pieniężnych do stopnia szkodliwości oraz zakresu naruszenia zapisów ustawy o odpadach".

W dniu 28 kwietnia 2011 r., a więc wkrótce po zaprezentowaniu tego stanowiska władz samorządowych, Sejm uchwalił kolejną nowelizację ustawy o odpadach, która (jak wspomniano na wstępie) weszła w życie 20 lipca 2011 r. Nowelą tą zmieniono treść zakwestionowanego art. 79c ust. 3 u.o., wyodrębniając z jego dotychczasowej treści dwa przepisy, wprowadzające odmienne reżimy odpowiedzialności za zachowania w nich określone.

Po pierwsze - nowy przepis karny, dodany w rozdziale zatytułowanym „Przepisy karne i opłaty sankcyjne” - art. 76b wprowadzający odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.o.²⁸, albo wykonanie tego obowiązku niezgodnie ze stanem rzeczywistym, zagrożone karą grzywny, a więc statuujący odpowiedzialność za wykroczenie²⁹.

Po drugie - art. 79c ust. 3 u.o.³⁰ w nowym brzmieniu, stanowiący nadal odpowiedzialność administracyjną za niewykonanie przez posiadacza odpadów obowiązku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.o., w zakresie przekazania zbiorczego zestawienia danych i ustalający karę pieniężną za ten delikt w wysokości 500 zł, a więc zagrożenie stosunkowo niską sankcją. Równocześnie w tymże art. 79c u.o. dodano dwa nowe ustępy: ust. 4, określający delikt

²⁸ Art. 36. 1. Posiadacz odpadów, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, jest obowiązany do prowadzenia ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z przyjętym katalogiem odpadów i listą odpadów niebezpiecznych.

1a. Ewidencja, o której mowa w ust. 1, w przypadku:

- 1) wytwórcy odpadów - powinna obejmować miejsce przeznaczenia odpadów;
- 2) posiadacza odpadów, który prowadzi odzysk lub unieszkodliwianie odpadów - powinna obejmować sposoby gospodarowania odpadami, a także dane o ich pochodzeniu.

1b. W przypadku posiadacza odpadów przekazującego odpady na składowisko oraz zarządzającego składowiskiem odpadów ewidencja, o której mowa w ust. 1, dodatkowo obejmuje:

- 1) podstawową charakterystykę odpadów;
- 2) wyniki testów zgodności, o których mowa w ust. 1e.

²⁹ Art. 76b. Kto, będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów, o której mowa w art. 36 ust. 1, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze grzywny.

³⁰ zob. przyp. 3

administracyjny, polegający na nieprzekazaniu przez posiadacza odpadów zbiorczego zestawienia danych w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 79d ust. 3a, za co ustalono karę pieniężną w wysokości 2000 zł, oraz ust. 5, który stanowi, iż kara pieniężna, o której mowa w poprzednim ustępie, może być wymierzana wielokrotnie, jednakże łączna wysokość kar pieniężnych, o których mowa w ust. 3 i ust. 4, za dany rok kalendarzowy nie może przekroczyć 10 000 zł.

Zmieniono więc gruntownie zasady wymierzania kary pieniężnej posiadaczowi odpadów nieprzekazującemu, wbrew obowiązkowi określonemu w ustawie, zbiorczego zestawienia danych.

Zmieniono także treść 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”.

Podstawowym celem tych zmian było doprecyzowanie przepisów określających sankcje za niedopełnienie obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów oraz sporządzania zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów. Nowelą z 2011 r. dokonano więc kolejnej zmiany zakresu i rodzaju odpowiedzialności podmiotów zobowiązanych do prowadzenia ewidencji, o których mowa w przepisach u.o..

Odpowiedzialność z tytułu niewykonywania lub wykonywania niezgodnego ze stanem rzeczywistym niektórych z tych obowiązków została ponownie spenalizowana (art. 76b u.o.).

Zgodnie bowiem z art. 79 u.o.³¹, czyny określone w art. 69a-78 stanowią wykroczenia, a więc zachowania, polegające na niewykonywaniu obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów albo na wykonywaniu go niezgodnie ze stanem

³¹ Art. 79. 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.).

rzeczywistym, podlegają reżimowi odpowiedzialności karnej, co oznacza, iż do tych czynów i postępowań będą miały zastosowanie wszystkie gwarancje proceduralne i prawne, które przepisy wiążą z odpowiedzialnością za wykroczenia, a więc takie jakk: zasada winy, prawo do obrony czy domniemanie niewinności.

Odpowiedzialność zaś administracyjna została zachowana tylko w odniesieniu do nieterminowego wykonywania obowiązku przekazywania zbiorczego zestawienia danych, przy czym zróżnicowano zagrożenia sankcją karną za nieterminowe wykonywanie obowiązków sprawozdawczych w zależności od stopnia naruszenia terminu i zobligowano marszałka województwa do wyznaczenia konkretnego terminu na złożenie zbiorczego zestawienia danych, w przypadku niezłożenia go w terminie ustawowym. W obecnie obowiązującej regulacji ustawowej 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.³²). W decyzji tej określa się termin przekazania zbiorczego zestawienia danych (nie krótszy niż 14 dni). Dopiero w przypadku nieprzekazania zbiorczego zestawienia danych w tym dodatkowym terminie (a więc, gdy zobowiązany nie zastosuje się do tej decyzji i nie przekaże zestawienia) posiadacz odpadów podlega karze pieniężnej w wysokości 2000 zł (art. 79c ust. 4 u.o.).

³² Art. 79d. 1. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79b, wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

2. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79b, wnosi się na odrębny rachunek bankowy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna.

3. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wymierza, w drodze decyzji, właściwy marszałek województwa.

3a. W decyzji o wymiarzeniu 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.

4. Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wnosi się na odrębny rachunek bankowy zarządu województwa w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna.

5. 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.

Decyzję ustawodawcy o pozostawieniu w obszarze odpowiedzialności administracyjnej tych przypadków niewykonywania obowiązków związanych z przedstawianiem marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych, a więc obciążeń sprawozdawczych, należy uznać za racjonalną, gdyż znacznie bardziej odzwierciedla stopień szkodliwości tego zachowania oraz zakres naruszenia prawa i pozwala na dość *elastyczną* „*możliwość odpowiedniego reagowania na naruszenie tego obowiązku*”³³.

Po wejściu w życie omawianej wyżej nowelizacji u.o., uległa zmianie treść zakwestionowanego przepisu i odmiennie zostały ustalone zasady odpowiedzialności adresatów obowiązków sprawozdawczych przewidzianych ustawą. Można więc uznać, iż zmiana tego przepisu niejako konsumuje wysunięte wobec niego zarzuty pytającego Sądu.

W noweli z 2011 r. nie zawarto jednak żadnych uregulowań intertemporalnych, które umożliwiłyby określenie, które przepisy – obowiązujące obecnie czy obowiązujące w stanie prawnym z dnia wydania kwestionowanej przez skarżącego przed WSA w Łodzi decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł – należało zastosować do oceny tej decyzji, jako tzw. „sprawy w toku”.

Fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest oczywiście zasada niedziałania prawa wstecz. Ogólne reguły prawa międzyczasowego, przy uwzględnieniu specyfiki konkretnej sprawy, w stanie prawnym, w którym brak jest norm intertemporalnych, polegają na tym, iż zdarzenie prawne należy oceniać wedle stanu prawnego obowiązującego w momencie, gdy miało ono miejsce.

³³ zob. wypowiedź T. Jaroszyńskiego [w:] „Biuletyn z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 187)”, nr 4983/VI kadencja, s. 4)

Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³⁴, w którym ugruntował się pogląd, że zaskarżona norma prawna obowiązuje w porządku prawnym, dopóki wywiera określone skutki dla obywateli i może być nadal zastosowana w praktyce³⁵. Zakres obowiązywania przepisu należy więc analizować funkcjonalnie, tj. w ścisłym związku z jego stosowaniem w czasie, co ma szczególne znaczenie przy braku szczególnych przepisów intertemporalnych.

Należy zatem - w oparciu o dotychczasowy dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, na tle art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK - stwierdzić, iż utrata mocy obowiązującej aktu prawnego jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem w niniejszej sprawie nie występuje.

Przechodząc do omówienia zarzutów pytającego Sądu godzi się podmieść, iż zarzuty te sprowadzają się do konkluzji, że sankcjonowanie przez Państwo niepożądanych dla porządku prawnego zachowań, w tym przypadku - nieterminowej realizacji nałożonego ustawą o odpadach obowiązku - powinno odbywać się przy poszanowaniu zapisanych w Konstytucji praw obywatelskich, w tym zasad określających prawa podmiotów podlegających represji.

Trzeba także podkreślić, iż na posiadaczu odpadów, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o odpadach, spoczywał (i spoczywa nadal) obowiązek sporządzenia na formularzu zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów. Zbiorcze zestawienie danych posiadacz odpadów obowiązany jest przekazać marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania, zbierania,

³⁴ zob. wyroki TK: z dnia 3.07.2006 r., sygn. akt SK 56/05; z dnia 13.11.2007 r., sygn. akt P 42/06

³⁵ zob. m.in. postanowienie TK z dnia 13.10.1998 r., sygn. akt SK 3/98; wyroki TK: z dnia 31.01.2001 r., sygn. akt P 4/99, i z dnia 11.12.2001 r., sygn. akt SK 16/00

odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy.

Ustawodawca uznał, iż w sytuacji, gdy określony podmiot prawny, zobowiązany do przedstawienia zbiorczego zestawienia danych, nie spełnia tego obowiązku, powinna zostać na niego nałożona kara pieniężna. Sankcja przewidziana w kwestionowanym przepisie miała więc na celu zmobilizowanie adresata tego ustawowego obowiązku do jego wykonania.

W prawie administracyjnym sankcja odgrywa niezwykle ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji zadań administracji. Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości, w przypadku niedopełnienia określonych przepisami obowiązków, wynika z samego faktu naruszenia obowiązującego prawa. Przewidziana przez ustawę kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale w istocie formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Jej celem jest zapewnienie stanu zgodności z prawem.

W doktrynie tej gałęzi prawa od dawna uważa się, że akty administracyjne, aby były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi posiadać środki do realizacji swojej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe³⁶.

Zakres środków przymusu administracyjnego jest dość szeroki i obejmuje, obok sankcji nieważności pewnych czynności, sankcji utraty pewnych korzyści,

³⁶ zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, zeszyt 4/2003, s. 123

sankcji cofania przyznanych uprawnień, sankcje dyscyplinujące (np. kary porządkowe przewidziane w przepisach prawa pracy) i sankcje zbliżone skutkowo do sankcji karnych, w tym kary pieniężne, oraz egzekucję administracyjną. Instytucja kar pieniężnych, a ściślej - administracyjnych kar pieniężnych, jako forma stosowania przymusu w prawie administracyjnym, stanowi niewątpliwie (i tu należy zgodzić się z pytającym Sądem) zagadnienie „z pogranicza” prawa administracyjnego i prawa karnego.

Zapewnienie funkcjonowania sprawnego państwa wymaga więc stanowienia przez ustawodawcę takich norm prawnych, które – jako powinności podejmowania określonych działań lub powstrzymywania się od pewnych zachowań – regulowałyby obowiązki prawne jednostek w różnych dziedzinach życia społecznego. Normy prawne muszą gwarantować, by aktywność w określonych dziedzinach, czy też brak takowej aktywności, np. nieterminowe wywiązywanie się z obowiązków nałożonych ustawą, nie powodowały zagrożeń lub naruszeń chronionych prawem dóbr oraz wartości. Z tego powodu nie zawsze muszą zawierać regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego.

Zawarcie w normach prawnych różnego rodzaju obowiązków w kwestii określonego zachowania się powoduje, że stają się one normami sankcjonowanymi, z którymi z kolei sprzężone są normy sankcjonujące, nakazujące właściwym organom państwa wymierzanie sankcji wobec adresatów tych pierwszych, gdy owi adresaci postępują w sposób sprzeczny z dyspozycją normy sankcjonowanej³⁷.

W piśmiennictwie uważa się, iż wybór formuły rozwiązania należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym sankcji.³⁸

³⁷ por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 159 – 160

³⁸ *op. cit.* s. 123 i n.

Ustawodawca, ustanawiając sankcje administracyjne, posługuje się przymusem, zmuszając adresatów norm prawnych do oczekiwanego przez siebie zachowania pod groźbą zastosowania przez upoważnione organy środków represji.

Granica pomiędzy deliktem administracyjnym i - będącą jego konsekwencją - karą administracyjną a czynem zabronionym przez prawo karne, uznawanym za wykroczenie, jest dość płynna i wyznaczenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej. Kary finansowe orzekane przez sądy w postępowaniu karnym, w tym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w zasadzie nie różnią się jakościowo od kar nakładanych przez organy administracji w postępowaniu administracyjnym.

Istota określonego reżimu kary pieniężnej tkwi jednakże w funkcjach, które spełniają obie formy represji stosowanej przez organy państwa. Kara administracyjna nie jest bowiem odpłatą za popełniony czyn, niezależnie od jej dolegliwości, lecz stanowi środek przymusu służący wyłącznie zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Widoczne jest to zwłaszcza po wyodrębnieniu prawa wykroczeń 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 prawno-administracyjnym. Grzywna orzekana za wykroczenie jest więc zbliżona w znacznym stopniu do kar orzekanych za przestępstwa, albowiem wymierzana jest osobom fizycznym, w sądowym orzeczeniu o ukaraniu, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Administracyjna kara pieniężna jest natomiast nakładana: po pierwsze - nie tylko na osoby fizyczne, ale także na jednostki organizacyjne posiadające podmiotowość administracyjnoprawną, po drugie - w decyzji administracyjnej

podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego, po trzecie wreszcie - w decyzji wydawanej po przeprowadzeniu postępowania normowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest wymierzana tak jak kara za przestępstwo, tj. w imieniu państwa, przez niezawisły sąd, w specjalnym, uregulowanym przez prawo postępowaniu, w którym gwarantuje się osobom oskarżonym przestrzeganie praw obywatelskich wynikających z art. 42 Konstytucji³⁹. Jest reakcją uprawnionego organu administracji na inne niż przestępstwo czy wykroczenie naruszenie określonego porządku prawnego, aczkolwiek podobnie godzi w zasoby finansowe podmiotu naruszającego obowiązki administracyjne.

Kara administracyjna sankcjonuje częstokroć naruszanie norm o charakterze nierzadko technicznym i jest dodatkowym środkiem służącym administracji do realizacji określonych ustawami zadań administracji. Kara ta ma być - w każdym przypadku - skutecznym środkiem osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów społeczno-gospodarczych. Z tych powodów należy uznać administracyjną karę pieniężną za środek represyjny dla podmiotu naruszającego normę sankcjonowaną zdecydowanie mniej dolegliwy (niezależnie od dolegliwości finansowej) niż kara wymierzona przez sąd, w wyniku skazania sprawcy w procesie karnym, zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania.

W Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91)1 dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej w dniu 13 lutego 1991 r., instytucja kar pieniężnych i wymierzania przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych nie została podważona⁴⁰.

³⁹ Art. 42. 1. 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.

2. 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.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

⁴⁰ zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129 i n, także: E. Kruk, *Zbiąg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, [w:] *Studia i artykuły, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* nr 4(37)/2011

Rekomendacja ta ustanawia pewne zasady odpowiedzialności karnoadministracyjnej, w tym konieczność ustalenia przez prawo okoliczności, w których takie kary mogą być nakładane, obowiązek przeprowadzenia w rozsądnym czasie postępowania administracyjnego, którego efektem jest zastosowanie kary, oraz zapewnienie kontroli legalności przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd. Wybór formy organizacyjnej sądu stanowi natomiast domenę ustawodawcy.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ani zasady, ani konstytucyjna podstawa orzekania kar administracyjnych również nie zostały zakwestionowane. Sformułowano natomiast szereg istotnych poglądów dotyczących problematyki stosowania kar pieniężnych w trybie pozasądowym.

Administracyjne kary pieniężne - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r., w sprawie U 7/93, a więc zapadłym jeszcze pod rządami poprzednich norm konstytucyjnych - „są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz Państwa”⁴¹.

W wyroku z 29 kwietnia 1998 r., w sprawie K 17/97, dotyczącym uprawnień organów podatkowych do stosowania sankcji administracyjnych w postaci naliczania „*dodatkových zobowiązań podatkowych*” i związanym z tymi zobowiązaniami dualizmem odpowiedzialności administracyjnej z ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.) oraz odpowiedzialności karnej skarbowej, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii dopuszczalności funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego kar pieniężnych. Nie podzielił przy tym

⁴¹ orzeczenie TK z dnia 1.03.1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU Nr 1/1994, poz. 5

poglądu, że każda kara pieniężna jest synonimem grzywny i może być wymierzana tylko w postępowaniu karnym, stwierdzając, „*że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego*”⁴². Wyraził zaś pogląd, że „*prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, nie mające charakteru grzywny*”.

Jako przykłady takich sankcji Trybunał Konstytucyjny wskazał kary pieniężne wymierzane za naruszanie wymagań ochrony środowiska przez jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne, przewidziane w uchylonej (ale w czasie orzekania przez Trybunał jeszcze obowiązującej) ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.)⁴³, a także - kary pieniężne, które stosuje pracodawca za naruszenie przez pracownika niektórych obowiązków pracowniczych, w tym za: nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, naruszanie przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie miejsca pracy bez usprawiedliwienia, a także za stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy - przewidziane w art. 108 § 2 Kodeksu pracy⁴⁴.

⁴² wyrok TK z dnia 29.04.1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 30

⁴³ Art. 110. 1. Za naruszenie przez jednostki organizacyjne wymagań ochrony środowiska, polegające na:

- 1) przekroczeniu co do rodzaju lub ilości substancji dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza, określonych decyzją właściwego organu,
- 2) przekroczeniu dopuszczalnego poziomu hałasu, określonego decyzją właściwego organu,
- 3) gromadzeniu lub wylewaniu odpadów w nie przeznaczonych na ten cel miejscach lub niezgodnie z warunkami określonymi decyzją właściwego organu,

wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza karę pieniężną.

1a. (skreślony).

1b. Za naruszanie przez jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne wymagań ochrony środowiska, polegające na:

- 1) zniszczeniu terenów zieleni lub drzew i krzewów, powodowanym niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności,
- 2) usuwaniu drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia
- karę pieniężną wymierza terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego.

⁴⁴ Art. 108. § 1. Za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy, pracodawca może stosować:

- 1) karę upomnienia,
- 2) karę nagany.

§ 2. Za nieprzestrzeganie przez pracownika przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy lub przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy - pracodawca może również stosować karę pieniężną.

§ 3. - § 4 (...)

W jednym z kolejnych orzeczeń, rozstrzygając - w wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99 – w kwestii konstytucyjności opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”⁴⁵. Trybunał przyznał, że ustanowienie opłaty stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale jednocześnie podkreślił, że ingerencja ta stanowi sankcję niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów. Odwołał się przy tym do jednego ze swoich wcześniejszych orzeczeń (wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98), w którym Trybunał zwrócił uwagę na konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej: "*Art. 83 konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku*"⁴⁶.

W wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., w sprawie o sygn. akt P 12/01, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. 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.⁴⁷

⁴⁵ wyrok TK z dnia 18.04.2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89

⁴⁶ wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2

⁴⁷ wyrok TK z dnia 4.07.2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50

W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, dotyczącym charakteru prawnego „opłaty manipulacyjnej dodatkowej”, przewidzianej w art. 276 § 2 uchylonej już ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne”⁴⁸. Zdaniem Trybunału, który powołał się w tej kwestii na poglądy doktryny⁴⁹, odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie Ordynacji podatkowej.

W wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., w sprawie o sygn. akt P 19/06, na który to wyrok powołuje się pytający Sąd - jako na werdykt zawierający rozważania pozwalające na potwierdzenie tezy pytania prawnego o represyjnym, a wręcz penalnym charakterze kary pieniężnej, przewidzianej art. 79c ust. 3 u.o. - Trybunał Konstytucyjny potwierdził pogląd wyrażony wcześniej w wyroku zapadłym w sprawie o sygn. SK 52/04⁵⁰: „o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego”, uznając, iż „[n]ie ma (...) przeszkód,

⁴⁸ wyrok TK z dnia 24.01.2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU 1/A/2006 r., poz. 6

⁴⁹ zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196

⁵⁰ zob. przyp. 48

*aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym.*⁵¹

W wyroku tym kwestionowana bowiem była, w pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, także przez WSA w Łodzi, zgodność z ustawą zasadniczą przepisu art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), w aspekcie naruszenia zasady trójpodziału władz w powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego, rozumianą również jako zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz nakaz poprawnej legislacji - w sytuacji funkcjonowania temporalnie w Prawie budowlanym (od stycznia do września 2005 r.) dwóch różnych podstaw represjonowania inwestorów z tytułu przystąpienia do nielegalnego użytkowania budynku mieszkalnego (dwóch reżimów odpowiedzialności - karnej i administracyjnej za tzw. samowolę użytkową). Przepis ten wzbudził wątpliwości pytającego sądu w aspekcie konstytucyjności uprawnienia ustawodawcy do swobodnego kształtowania zasad i formuły odpowiedzialności.

Należy zauważyć, iż w sprawie P 19/06 Trybunał Konstytucyjny (powołując się na własne, wcześniejsze orzeczenia⁵²) uznał, że swoboda ustawodawcy przy kształtowaniu zasad odpowiedzialności za konkretne zachowania, które traktuje jako niepożądane dla porządku prawnego, nie jest jednak nieograniczona, albowiem *„Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, oraz praw i wolności jednostki”*, zaś *„[u]stawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo*

⁵¹ wyrok TK z dnia 15.01.2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 2

⁵² zob. wyrok z 29.06.2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61 oraz wyrok z 30.11.2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110

*niewspółmiernie dolegliwych (...)*⁵³.,

WSA w Łodzi podnosił wówczas (podobnie jak Sąd pytający w niniejszej sprawie), iż norma ta - stanowiąc podstawę nałożenia kary pieniężnej - jest niekonstytucyjna z powodu pozasadowego trybu orzekania kary, a także wobec okresowego funkcjonowania dwóch reżimów odpowiedzialności za ten sam czyn. Sąd ten dowodził, że przenoszenie reguł odpowiedzialności pomiędzy różnymi gałęziami prawa rodzi u obywatela poczucie niepewności co do zakresu nadanej mu przez prawo ochrony, a w szczególności co do zakresu przyznanych mu gwarancji procesowych. W jego ocenie regulację Prawa budowlanego, kwestionowaną w pytaniu prawnym, można w istocie uznać za próbę obejścia przez ustawodawcę gwarancji praw obywatelskich, odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności karnej. Zasadnicze wątpliwości pytającego sądu wzbudziło zatem samo umocowanie organów administracji publicznej do orzekania o karach pieniężnych.

W związku z faktem, że przedmiotem wątpliwości podnoszonych przez WSA w niniejszej sprawie (podobnie jak w sprawie o sygn. P 19/06) jest przepis nakładający karę pieniężną za niewywiązanie się z obowiązku administracyjnego, i to wątpliwości co do niezgodności art. 79c ust. 3 u.o. z tym samym wzorcem kontroli, w aspekcie naruszenia zasad wywodzonych z ustanowionej zasady demokratycznego państwa prawnego, (przez to, iż przepis art. 79c ust. 3 u.o., podobnie jak art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, przewiduje również automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie, wyrażające się w niewykonaniu nałożonego ustawą obowiązku prawnego, i nie pozwala zindywidualizować nadmiernie dolegliwej represji), uprawniony staje się wniosek, iż rozważania w kwestii dochowania przez ustawodawcę standardów konstytucyjnych i oceny Trybunału Konstytucyjnego w kontekście

⁵³ zob. przyp. 51

tego samego wzorca kontroli konstytucyjnej można odnieść do znacznej części zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł bowiem ingerencyjny charakter kar pieniężnych w prawa ich adresatów, jak też podzielił wyrażane w doktrynie poglądy, iż nieodzowne jest ustanowienie przez ustawodawcę zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana jest wobec podmiotów naruszających prawo, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń⁵⁴, ale zarazem podkreślił, że *„funkcjonowanie w obrębie prawa (...) odpowiedzialności obiektywnej (...) jest konsekwencją niedopełnienia prawem przewidzianych formalności”*, a to znaczy, że pozostaje ono w związku *„z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie norm ustawy”*⁵⁵. Trybunał zaakcentował zatem konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec podmiotów, które nie dopełniły nałożonych ustawą obowiązków, co jest konsekwencją obiektywnego faktu naruszenia obowiązującego prawa, jak i formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego faktu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *„obiektywny fakt naruszenia prawa jest w takim stanie rzeczy podstawą zastosowania sankcji. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania”*, co w takim układzie odniesienia oznacza, iż *„podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego”*⁵⁶.

Przywołując przy tym wcześniejsze orzeczenia - wyrok z dnia 26 marca

⁵⁴ M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, zeszyt 8/2002, s. 75

⁵⁵ zob. przyp. 51

⁵⁶ *ibidem*

2002 r. w sprawie SK 2/01⁵⁷ oraz wyrok z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie P 12/01⁵⁸ - Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „oparcie odpowiedzialności na takiej koncepcji dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy możliwe jest wykazanie sprzeczności (zachowania sprawcy – przyp. wł.) z obowiązującym prawem”⁵⁹.

Według Trybunału Konstytucyjnego, „umocowanie organów administracji do wymierzania kary administracyjnej mieści się w ramach porządku konstytucyjnego”, albowiem „od postanowienia o nałożeniu kary pieniężnej (...) przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”⁶⁰.

Rozważając problem funkcjonowania automatyzmu w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ów automatyzm „jest konsekwencją przyjęcia koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, która znajduje zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego” i spełnia pewne funkcje gwarancyjne, albowiem „uniemożliwia to organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją”⁶¹.

Synteza poglądów wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, także o charakterze administracyjnym, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości.

Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości wobec posiadaczy odpadów dopuszczających się niedopełnienia obowiązków, które nakładają na nich przepisy ustawy, była więc konsekwencją samego faktu naruszenia obowiązującego prawa, czego, jak wynika z relacji pytającego Sądu,

⁵⁷ wyrok TK z 26.03.2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15

⁵⁸ zob. przyp. 47

⁵⁹ zob. przyp. 51

⁶⁰ *ibidem*

⁶¹ j.w.

skarżący nie kwestionuje.

Trybunał Konstytucyjny prezentował wielokrotnie pogląd, że o środkach represyjnych można orzekać w decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego.

Warto w tym miejscu wskazać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., w sprawie K 13/08⁶², dotyczącej sankcji administracyjnych przewidzianych w ustawie z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574 ze zm.), w którym to orzeczeniu Trybunał wyraził pogląd, iż kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, a ich wymierzanie przez organy administracji, w drodze decyzji administracyjnej, nie może budzić konstytucyjno-prawnych zastrzeżeń. Decyzje administracyjne dotyczące tych kar następują w postępowaniach administracyjnych (nie zaś sądowych) i z istoty rzeczy wydawane są przez organ pozasądowy, nieposiadający przymiotu niezawisłości. Trybunał Konstytucyjny powtórzył więc pogląd wyrażany we wcześniejszych orzeczeniach, że w kwestii zastosowania środków represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego (tak: w wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., w sprawie P 12/01⁶³).

W każdym przypadku, gdy pociągnięcie do odpowiedzialności karnoadministracyjnej następuje w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, to kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne.

Należy więc jednoznacznie stwierdzić, iż prawomocne decyzje, mocą których nakładane są sankcje pieniężne na podstawie przepisów ustawy o

⁶² wyrok TK z dnia 7.07.2009 r., sygn. akt K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105

⁶³ zob. przyp. 47

odpadach, podlegają – jak wszystkie decyzje administracyjne – zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Tym samym nie sposób zarzucić kwestionowanemu przez pytający Sąd przepisowi art. 79c ust. 3 u.o. naruszenia prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPCz, ponieważ każdy ukarany w trybie administracyjnym ma prawo i możliwość przedstawienia sprawy niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi administracyjnemu. Kwestionowana przez pytający Sąd ustawa w żadnym przepisie sankcjonującym nie zamyka drogi sądowej.

Skoro zaś sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, to nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej (taki sam pogląd Trybunał Konstytucyjny sformułował w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 52/04). Nie wynika z tego jednak, by Konstytucja nie stawiała regulacjom karnoadministracyjnym żadnych wymogów. Przeciwnie, regulacje te – szczególnie w zakresie precyzji określenia stanów faktycznych podlegających regulacji oraz precyzji uregulowań dotyczących sankcji – w pełni podlegają wymogom wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji, czyli wymogom wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Konstrukcję kary administracyjnej, przyjętą przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie 79c ust. 3 u.o., w powiązaniu z przepisem art. 79d ust. 3, który nadaje marszałkowi województwa kompetencje do wymierzania tej kary, należy uznać za właściwą. Nieprzestrzeganie obowiązków przewidzianych w ustawie o odpadach nie mogło pozostawać bez reakcji ze strony państwa, gdyż, jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z dnia 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01), *„wolności i prawa konstytucyjnie gwarantowane nie mogą usprawiedliwiać naruszeń prawa ani zwalniać z odpowiedzialności z tym związanej. Na prawa i wolności mogą powoływać się przede wszystkim ci,*

którzy działają w aksjologicznych ramach tych wolności. Nikt nie może czerpać korzyści z okoliczności naruszenia prawa i dopuszczalnych granic wolności”⁶⁴.

Określenie charakteru odpowiedzialności za niedopełnienie przez posiadacza odpadów obowiązków związanych z przedłożeniem marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów oraz o sposobach gospodarowania nimi, jako odpowiedzialności za delikt administracyjny, a zatem odpowiedzialności pozostającej poza reżimem prawnokarnym, pozwala na pozostawanie tej formy odpowiedzialności także poza standardami nakazującymi jej indywidualizowanie oraz wartościowanie popełnionego czynu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku omawianej regulacji.

Kwestionowany przez WSA przepis, wprowadzający do ustawy o odpadach rozwiązanie przewidujące administracyjną odpowiedzialność za niewykonanie obowiązków w zakresie przedstawienia zbiorczego zestawienia danych, wszedł w życie przed upływem terminu do składania zbiorczych zestawień za rok 2009.

Przepisu o charakterze intertemporalnym, który odraczałby w czasie możliwość stosowania kary pieniężnej wobec podmiotów nieterminowo wywiązujących się z obowiązków składania zbiorczych zestawień dopiero od następnego roku, ustawodawca nie przewidział. Przesądza to w konsekwencji o bezpośrednim stosowaniu przepisu art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach do wszystkich adresatów obowiązku składania zestawień za rok 2009 niewywiązujących się z tego obowiązku.

Należy jednak podkreślić, że nowela z 2010 r. nie wprowadziła nowego, nieznanego dotychczas obowiązku, a jedynie inną sankcję za jego niewykonanie. Obowiązek składania zbiorczych zestawień danych o odpadach przez posiadaczy odpadów przewidziany był w ustawie o odpadach od chwili jej wejścia w życie, a więc od dnia 1 października 2001 r. Stan realizacji tego

⁶⁴ zob. przyp. 47

obowiązku pozostawiał jednak wiele do życzenia, gdyż wiele podmiotów nie wywiązywało się z tego obowiązku w latach poprzednich, nie ponosząc żadnych realnych konsekwencji (wskazują na to głosy w dyskusji na posiedzeniu komisji sejmowej pracującej nad projektem noweli z 2010 r.).

Ustawodawca nie mógł zatem zaakceptować sytuacji, w której zobowiązany podmiot dopuszcza się zaniechania realizacji obowiązku ustawowego, kierując się wyłącznie brakiem ryzyka wystąpienia sankcji. Jak bowiem przypomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 marca 2010 r., w sprawie P 9/08, art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵, przywołując przy tym wyrażone już we wcześniejszych orzeczeniach poglądy, że *„zasada proporcjonalności nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa”*⁶⁶, a także że *„naruszenie prawa nie powinno przynosić sprawcy korzyści ekonomicznych”*. W związku z tym uznał, iż *„konieczne jest stworzenie takiej sytuacji, w której naruszenie prawa staje się dla sprawcy nieopłacalne”*.⁶⁷ Regulacja zakwestionowana w pytaniu prawnym miała spełnić właśnie taką rolę.

Jeżeli konkretne obowiązki nałożone ustawą, w tym przypadku - obowiązki sprawozdawcze, nie były wcześniej realizowane z uwagi na brak odpowiedniej sankcji, to wprowadzenie nawet tak rygorystycznej kary pieniężnej należy uznać za usprawiedliwione.

Warto przypomnieć, że inicjatywa ustawodawcza, która zaowocowała uchwaleniem tej noweli i wprowadzeniem kwestionowanych w niniejszej sprawie regulacji, umotywowana była właśnie brakiem „silnego narzędzia mobilizującego podmioty działające w zakresie gospodarki odpadami do

⁶⁵ wyrok TK z dnia 25.03.2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26

⁶⁶ wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15

⁶⁷ wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56

przestrzegania przepisów ustawy o odpadach” (jak wspomniano w uzasadnieniu do projektu tej noweli).

Warto nadto zauważyć, iż ewentualne uznanie niezgodności z Konstytucją przepisów, w których poprawność konstytucyjną wątpi pytający Sąd, prowadziłyby do sytuacji paradoksalnej, przez przyznanie konstytucyjnej ochrony posiadaczom odpadów dopuszczającym się naruszenia prawa, w postaci nieterminowej realizacji obowiązku ustawowego, który należy uznać za ważny z punktu widzenia ochrony środowiska. Taka sytuacja wystąpić może w przypadku, o którym mowa w rozpatrywanej przez Sąd sprawie.

Gdyby doszło do derogacji przepisu art. 79c ust. 3 u.o., w brzmieniu obowiązującym w okresie od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., to skutkiem takiego stanu rzeczy byłoby pozostawienie poza sferą egzekucji obowiązku prawnego, i to obowiązku istotnego z punktu widzenia ochrony wartości, jakie gwarantuje ustawa zasadnicza. Są nimi: porządek publiczny, którego naruszeniem byłoby pozostawienie zachowań bezprawnych niesankcjonowanymi, a także ochrona środowiska, której służy m.in. wypełnianie obowiązków przez posiadaczy i wytwórców odpadów.

Nawet gdyby uznać kwestionowaną przez Sąd regulację za nietrafną, czy nieracjonalną, to wniosek taki jest typową oceną *ex post*. Trudno bowiem, zwłaszcza w kontekście wypowiedzi prezentowanych w toku prac legislacyjnych nad nowelą z 2010 r., uznać, iż ustawodawca, niejako z założenia, był nieracjonalny. Dopiero bowiem w toku stosowania owego przepisu praktyka wykazała konieczność jego zmiany. Oceny takiej dokonał sam ustawodawca usuwając tę normę, w kwestionowanym kształcie, z porządku prawnego.

Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności

rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją.

Zadaniem Trybunału jest ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. W procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej⁶⁸.

Analiza pytania prawnego WSA nie dostarczyła więc materiału obalającego domniemanie konstytucyjności art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, w aspekcie zgodności z zasadą proporcjonalności, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego

⁶⁸ zob. wyrok TK z 12.01.1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2