

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 16 listopada 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grzegorz Czerwiński (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Agnieszka Łapieś-Rosińska
	Sędzia WSA Agnieszka Wójcik
Protokolant	Agnieszka Olszewska

po rozpoznaniu w dniu **6 listopada 2009 r.**

na rozprawie sprawy ze skargi **T**

Sp. z o.o. z

siedzibą w W

na decyzję **Głównego Inspektora Ochrony Środowiska**

z **czerwca 2009 r. Nr**

w przedmiocie: **określenia wysokości zobowiązań z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r.**

postanawia

na podstawie art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 roku, Nr 102, poz. 643 ze zm.) wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem:

1. czy art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2005 roku Nr 25, poz. 202), w jego brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), w zakresie w jakim nie różnicuje przy wymiarze kary administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest wynikającą z tego przepisu zasadą

adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji ?

2. czy art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236) w zakresie w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 roku art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 w jego pierwotnym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2005 roku Nr 25, poz. 202) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest wynikającą z tego przepisu zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji ?



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Olszewska
referent sędziwska

Uzasadnienie

Ustawą z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2005 roku Nr 25, poz. 202) na podmioty wprowadzające do obrotu pojazdy nałożony został obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium całego kraju. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 tejże ustawy sieć ta winna być zorganizowana w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu.

Obowiązek zawarty w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2006 roku (art. 63 pkt 2 tejże ustawy).

Sankcja za niewykonanie obowiązku zapewnienia sieci określona została w art. 14 ust. 1, 2 i 4 wymienionej wyżej ustawy. Z przepisów tych wynika, że wprowadzający pojazd, który jest zobowiązany do zapewnienia sieci i nie spełnia tego obowiązku, jest zobowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci (art. 14 ust. 1). Opłatę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku (art. 14 ust. 2). Stawka opłaty za brak sieci wynosi 500 zł za pojazd (art. 14 ust. 3).

Odmienne zasady dotyczące zapewnienia recyklingu zużytych pojazdów ustalone zostały dla podmiotów, które wprowadzają na terytorium kraju nie więcej niż 1.000 pojazdów w roku kalendarzowym (art. 12 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji). Podmioty te mogą zwolnić się od obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów uiszczając opłatę w kwocie 500 zł do każdego sprowadzonego pojazdu.

Ustawą z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2007 roku, Nr 176, poz. 1236) zmieniono brzmienie art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów

wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6. Z art. 14 ust. 5 wynika, że w przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95 % terytorium kraju, podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest zwolniony z opłaty za brak sieci. Z kolei z art. 14 ust. 6 wynika, że w przypadku zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, sieci obejmującej:

1. poniżej 95 %, ale nie mniej niż 90 % terytorium kraju – wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 75 %;
2. poniżej 90 %, ale nie mniej niż 85 % terytorium kraju – wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 50 %."

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, które miało miejsce w dniu 25 września 2007 roku (art.3).

Z art. 2 tejże ustawy wynika, że do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym tą ustawą.

Wprowadzający pojazd, który nie zapewnił sieci zbierania pojazdów jest zobowiązany do złożenia Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy (art. 15 ust. 1).

Obowiązek obliczenia opłaty za brak sieci powstaje na koniec roku kalendarzowego. Opłata za brak sieci jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy (art. 16 ust. 1 i 2).

Zdaniem Sądu nie można uznać, iż ustawodawca stworzył podmiotom prowadzącym pojazdy możliwość bądź stworzenia sieci zbierania pojazdów bądź uiszczenia opłaty za brak takiej sieci. Celem ustawy było stworzenie systemu zbierania wycofanych z eksploatacji pojazdów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, istnienie której ma

Sygn. akt

wymuszać na podmiotach sprowadzających pojazdy tworzenie sieci zbierania pojazdów.

Przepisy tej ustawy wdrażają postanowienia dyrektywy 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 roku w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21 października 2000, z późn. zm.).

W preambule do tej dyrektywy wskazuje się m.in., że Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby ostatni posiadacz i/lub właściciel mógł bez żadnych opłat dostarczyć pojazd wycofany z eksploatacji do uprawnionego zakładu przetwarzania w sytuacji, gdy pojazd nie ma już wartości rynkowej lub jest ona ujemna. Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby producenci pokryli wszystkie lub znaczną część kosztów wprowadzenia tych środków; nie można przy tym ograniczać normalnego działania sił rynkowych. Wskazuje się również, że w celu zapewnienia, aby pozbywanie się pojazdów wycofanych z eksploatacji nie stanowiło zagrożenia dla środowiska naturalnego, należy stworzyć odpowiedni system ich zbierania.

Przepis art. 1 tej dyrektywy stwierdza, że określa ona środki, których celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części, aby zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Nie można, zdaniem Sądu, uznać, iż polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do prawa krajowego wymogów wymienionej wyżej dyrektywy poprzez stworzenie podmiotom wprowadzającym pojazdy możliwości uiszczenia określonej kwoty pieniężnej zamiast obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów. To właśnie obowiązek utworzenia takiej sieci jest pierwszoplanowym celem dyrektywy. Możliwość rezygnacji z wykonania tego obowiązku poprzez uiszczenie określonej sumy pieniężnej byłaby iluzorycznym spełnieniem tego celu. Za pieniądze z tej opłaty Państwo nie organizuje bowiem własnego systemu zbierania pojazdów

wycofanych z eksploatacji. Obowiązek uiszczenia opłaty za brak sieci ma więc na celu zmuszenie podmiotów wprowadzających pojazdy do tworzenia takiej sieci.

Z pierwotnego brzemienia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku wynikał dla podmiotów wprowadzających pojazdy obowiązek stworzenia sieci pojazdów obejmującej 100 % powierzchni Polski. Niezależnie od tego czy sprowadzający pojazdy nie stworzył w ogóle sieci zbierania pojazdów, czy też stworzył sieć pokrywającą np. 99 % powierzchni kraju był taktowany jak podmiot, który nie stworzył sieci zbierania pojazdów. W konsekwencji podmiot wprowadzający pojazdy, który stworzył sieć zbierania pojazdów pokrywającą jedynie część terytorium kraju, miał obowiązek naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci.

Taka treść art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji budziła wątpliwość, co do możliwości jego wykonalności. Okoliczność ta stała się z kolei impulsem do podjęcia prac ustawodawczych nad zmianą treści wskazanego przepisu.

Dokumenty związane z procesem legislacyjnym dotyczącym zmiany powołanego wyżej przepisu są dostępne na stronie internetowej www.sejm.gov.pl. Analiza treści tych dokumentów była jednym z argumentów, które zostały wzięte pod uwagę przez Sąd przy wystąpieniu z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Polski system prawny dopuszcza jako materiał interpretacyjny każde źródło w oparciu, o które można ustalić treść przepisu prawnego. Jednym z takich źródeł są tzw. materiały przygotowawcze, to jest różnego rodzaju sprawozdania z obrad organów stanowiących normy, komisji legislacyjnych oraz różnego rodzaju ciał i instytucji biorących udział w przygotowaniu lub ustanowieniu danego aktu normatywnego (Lech Morawski. Zasady wykładni prawa. Toruń 2006. Dom Organizatora. str. 185 do 189)

W uzasadnieniu projektu powołanej wyżej ustawy stwierdzono, że dotychczasowe funkcjonowanie przepisów ustawy dotyczących obowiązku pokrycia siecią zbierania pojazdów przez wprowadzających pojazd 100 % terytorium kraju wykazało, iż skonstruowane one zostały w sposób niemożliwy do wykonania i wymagają poprawki. Nałożone obowiązki okazały się niemożliwe do wykonania

Sygn. akt

zarówno z przyczyn obiektywnych, jak i ze względu na późne opublikowanie rozporządzeń. Najważniejsze akty wykonawcze do tej ustawy tj. rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz rozporządzenie w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji – weszły w życie dopiero w listopadzie roku 2005. Biorąc pod uwagę fakt, iż czas trwania procedury uzyskania stosownych zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu wynosił kilka miesięcy, z przyczyn obiektywnych niemożliwym było wydawanie przez stosowane organy decyzji, które umożliwiłyby takim przedsiębiorcom rozpoczęcie działalności w pierwszych miesiącach 2006 roku. Dotychczas obowiązujące decyzje dotyczące wytwarzania odpadów powstających w związku z gospodarowaniem odpadami w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji wygasły zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w dniu 30 czerwca 2005 roku.

Wskazano także, iż z powodu specyficznego ukształtowania niektórych terenów Polski (np. rejony jezior, lasów, gór), na pewnych terenach nie powstały żadne punkty zbierania pojazdów, m.in. ze względu na konieczność ochrony środowiska oraz z powodów ekonomicznych. Okazało się, iż na terenach tych nie istnieje praktycznie żadne zapotrzebowanie na usługi punktów zbierania pojazdów i stacji demontażu, co uniemożliwia przedsiębiorcom organizację tych punktów, z przyczyn ekonomicznych.

Podniesiono również, że obecne brzmienie przepisu rygorystycznie nakazuje objęcie promieniem 50 km także takich obszarów kraju, na których ze względu na ukształtowanie geograficzne i liczbę mieszkańców funkcjonowanie punktów zbierania pojazdów jest niemożliwe ze względów ekonomicznych. Wskazano też, iż żaden z przepisów dyrektywy 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 roku w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia, aby sieć zbierania pojazdów pokrywała 100% terytorium danego państwa. Zgodnie z art. 5 ust 1 dyrektywy państwa członkowskie mają zapewnić adekwatną dostępność punktów zbierania pojazdów na swoim terytorium.

Sygn. akt

W związku z powyższym w państwach członkowskich, które wdrożyły już przepisy dyrektywy do swojego ustawodawstwa brak przepisu, który nakładałby na wprowadzających pojazd obowiązek pokrycia siecią całego terytorium danego państwa.

Stwierdzono, że doświadczenia ostatniego roku wskazały także, iż budowa w pewnych rejonach kraju punktów zbierania pojazdów była całkowicie zbędna, a sieć w kształcie określonym przez proponowane w niniejszej nowelizacji przepisy jest w stanie obsłużyć 100% pojazdów wycofanych z eksploatacji zwracanych przez swoich właścicieli.

W uzasadnieniu do projektu wskazano także, iż proponowana zmiana art. 14 ma na celu uczynienie sankcji za nie zorganizowanie sieci zbierania pojazdów sankcjami sprawiedliwymi i proporcjonalnymi w stosunku do stopnia wykonania obowiązku utworzenia sieci. W obecnym brzmieniu art. 14 ustawy umożliwia nakładanie kar w sposób odbiegający dalece od sprawiedliwości – taka sama sankcja nakładana jest bowiem zarówno na podmiot, który w ogóle nie posiada sieci jak i na taki, który np. utworzył sieć na obszarze obejmującym swoim zasięgiem 95% a nawet 99% powierzchni terytorium Polski. Proponowana zmiana zmienia sankcję pieniężną w ten sposób by była ona ściśle związana ze stopniem niekompletności sieci. W innych państwach członkowskich, które implementowały przepisy dyrektywy do swojego porządku prawnego zrezygnowano w ogóle z nakładania na wprowadzających pojazd tego typu sankcji.

Wprowadzenie poprawki, w proponowanym w projekcie ustawy brzmieniu, stanowić będzie zachętę dla wprowadzających pojazd do przestrzegania przepisów ustawy, natomiast ich utrzymanie w dotychczasowym brzmieniu, mogłoby spowodować jedynie przerzucenie opłat za brak sieci na klientów, a w dalszej konsekwencji całkowitą rezygnację przez wprowadzających pojazdy z budowania sieci, co niewątpliwie wpłynęłoby negatywnie na środowisko.

Również w trakcie prac Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zwracano uwagę na zagadnienie zgodności art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Sygn. akt

Na posiedzeniu w dniu 8 maja 2007 roku (Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych BIULETYN Nr 1907/Vkad) poseł Rajmund Moric stwierdził: „Moim zdaniem, przyjmując ustawę z 20 stycznia 2005 roku popełniliśmy pewien błąd. Ja nawet dziwię się, że ta ustawa nie „wylądowała” w Trybunale Konstytucyjnym, który jest bardzo wrażliwy na wprowadzenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Dlatego dobrze się stało, że grupa posłów jakby „wyręczyła” Trybunał Konstytucyjny i przygotowała nowelizację, w której tę zasadę konstytucyjnej proporcjonalności tej ustawie przywraca”.

Poseł Adam Szejfeld stwierdził: „Przede wszystkim muszę powiedzieć, iż nie dziwi mnie ta inicjatywa legislacyjna. Już w czasie uchwalania tejże ustawy były głosy, iż jest to ustawa, której nie da się wprowadzić w życie. Niestety, zbyt często w naszym parlamencie nie bierze się pod uwagę głosów rozsądku, a przecież nie ma nic gorszego niż uchwalanie norm prawnych awykonalnych. Im szybciej wyeliminuje się z systemu prawa normy awykonalne, tym większy jest szacunek dla prawa obywateli”.

Z kolei poseł Anna Paluch stwierdziła, że: „To jest bezsensowny przepis, który trzeba niezwłocznie zmienić, żeby władza ustawodawcza dalej się nie kompromitowała”.

Na posiedzeniu w dniu 21 sierpnia 2007 roku (Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych BIULETYN Nr 2270/Vkad) Poseł Antoni Mężydło stwierdził: „Ustawa nie ma większego znaczenia, realizuje tylko jeden cel. Jest nim proporcjonalność kary do niewykonania obowiązku. Kara ma być bardziej proporcjonalna do stopnia wykonania obowiązku. Jeśli ktoś wykona obowiązki w 85 %, to będzie płacił, mniejszą karę niż ten, który nie wykonuje obowiązków nałożonych przez ustawę. Dzisiaj jest tak, że niezależnie od tego, czy ktoś zbuduje sieć punktów odbioru wyeksploatowanych pojazdów w 99 %, czy w ogóle jej nie zbuduje, ponosi dokładnie takie same konsekwencje”.

Poseł Maks Kraczkowski stwierdził: „Podstawowe założenie jest takie, że sankcjonowanie aktów prawnych przez normy sankcjonujące polega na stopniowaniu kar. Ten argument należy przyjąć, bo jest oczywisty”. „Faktycznie

Sygn. akt

inna jest pozycja podmiotu, który nie wywiązał się w 20 % z obowiązku, inna tego, który nie wywiązał się tylko w kilku procentach, a takich nie brakuje”.

Poseł Adam Szejnfeld stwierdził: „ (...) trzeba pamiętać, że najważniejsze przy tworzeniu prawa jest to, by było ono wykonalne. Prawo awykonalne, nie tylko demoralizuje adresatów tego prawa. Odbiorca prawa, wiedząc, że nie jest w stanie wykonać prawa albo, że wysiłek wynikający z wykonywania prawa nie jest wprost proporcjonalny do efektów, de facto poszukuje innych możliwości, na przykład obejścia prawa. Awykonalne prawo „wciska” obywatela, przedsiębiorcę w szarą strefę. Zamiast osiągać potrzebne cele, osiągamy cele niechciane. W tym przypadku mamy do czynienia z taką sytuacją”.

Przytoczone wyżej argumenty zawarte w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy oraz argumenty Posłów biorących udział w pracach Komisji Sejmowej zajmującej się projektem zmiany ustawy wskazują, zdaniem Sądu, na motywy ustawodawcy jakie legły u podstaw zmiany art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. W ocenie Sądu, powodem podjęcia prac legislacyjnych, mających zmienić brzmienie tego przepisu było stwierdzenie, iż przepis ten w swoim dotychczasowym brzmieniu był awykonalny oraz, że naruszał wynikającą z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę proporcjonalności. W istocie ustawodawca zdecydował się na zmianę art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji z tych właśnie przyczyn.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 maja 2005 roku, sygn. akt P 6/04 (OTK – A 2005/5/50) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy zaś „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy” (m.in. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z założenia tego wynika, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli

Sygn. akt

respektowania tego prawa i jego stosowania. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za "przyzwoitą", choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia).

W dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niewątpliwie ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że "granice (...) swobody zakreślone są (...) innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej" (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Równocześnie jednak Trybunał wskazał, że "ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji", a "ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego" (wyrok w sprawie o sygn. K 5/99). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wywiódł ponadto, że "nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją.

Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca

Sygn. akt

przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne" (m.in. wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena "logicznej poprawności", uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane. O ile nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny "poziomej" zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi), ani też do arbitralnej oceny racjonalności całych aktów prawnych (w formule: "ustawa (...) jest nieracjonalna, a zatem niekonstytucyjna"), o tyle badanie norm współwystępujących w jednym akcie mieści się w jego kompetencjach.

Trybunał Konstytucyjny w dalszej części uzasadnienia wyroku stwierdził, iż wskazywał już, że "ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza" (orzeczenie z 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. akt K 8/07 (OTK-A 2007/3/26) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „Zarzut braku proporcjonalności może bowiem opierać się także na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne”.

Sygn. akt

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że: „ (...) brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały uchyla się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę, a tym samym uniemożliwia osiągnięcie jej celu, i wobec osoby dopuszczającej się nieznacznego uchybienia w zakresie formalnych przesłanek realizacji tego obowiązku – stanowi europejski standard krytycznej oceny takiego rozwiązania legislacyjnego (por. ETS, C-193/94, Skanavi i Chryssanthakopoulos, wyrok z 29 lutego 1996 r., pkt 37-38)”.

Wskazać również należy, iż w wyroku z dnia 14 października 2009 roku, sygn. akt Kp 4/09 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że niezgodny z Konstytucją RP jest przepis, który przewiduje dolegliwość nieproporcjonalną z uwagi na cel kary administracyjnej.

Niewątpliwie obwarowanie obowiązku stworzenia sieci recyklingu sankcją administracyjną na wypadek jego niewykonania jest rozwiązaniem uzasadnionym i zgodność z Konstytucją takiego rozwiązania nie budzi wątpliwości Sądu. Zdaniem Sądu budzi jednak uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z art. 2 Konstytucji, to jest wynikającą z tego przepisu zasadą proporcjonalności, rozwiązanie polegające na nakładaniu takiej samej kary administracyjnej na podmiot zobowiązany do stworzenia sieci recyklingu, który w ogóle nie stworzył sieci recyklingu lub stworzył ją w niewielkim stopniu oraz na podmiot, który podjął starania w celu stworzenia sieci i stworzył sieć, która tylko w niewielkim stopniu nie pokrywa całości terytorium kraju. Taka konstrukcja przepisu powoduje, iż podmiot, który nie podjął żadnych działań mających na celu stworzenie sieci recyklingu pojazdów wycofanych z użycia jest w lepszej sytuacji od podmiotu, który działania takie podjął. Ten podmiot, który podjął działania w celu stworzenia sieci, to jest działania celu wykonania ustawowego obowiązku, ponosi bowiem zarówno koszty tworzenia sieci jak i koszty nałożonej na niego kary administracyjnej. Stworzenie takiej regulacji może być, zdaniem Sądu, oceniane jako niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy. Potwierdzeniem tego poglądu są powody zmiany tej regulacji przez ustawodawcę przytoczone wcześniej.

Ustawodawca, zmieniając art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, zawarł w ustawie zmieniającej

przepis przejściowy. Zgodnie z treścią art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji do obliczania opłaty za brak sieci za 2007 roku stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 (to jest ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku) w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 roku weszła w życie z dniem 10 października 2007 roku (art. 3). Ponieważ przepis ustawy nie wspomina o zasadach obliczania opłaty za brak sieci za 2006 roku stosując wykładnię a contrario należy uznać, iż do obliczania opłat za brak sieci za 2006 roku stosować należy przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 roku.

Rodzi to jednak zdaniem Sądu wątpliwość, czy tego rodzaju rozwiązanie jest zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Gdyby uznać za prawidłowy pogląd, iż art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie opisanym w pytaniu prawnym, to za niegodny z art. 2 Konstytucji RP należałoby uznać również art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w zakresie opisanym w pytaniu prawnym. Stosowanie tego przepisu w obecnym jego brzmieniu, przy jego literalnej wykładni, powodowałoby bowiem konieczność stosowania niezgodnego z Konstytucją art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji do opłat za brak sieci za 2006 rok.

Podkreślić należy, iż sam ustawodawca zmieniając brzmienie art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wskazywał w motywach tego posunięcia, iż poprzednie rozwiązanie dotyczące sankcji za brak sieci było niesprawiedliwe i naruszające w istocie zasadę proporcjonalności. W odniesieniu jednak do obowiązku tworzenia sieci recyklingu w 2006 roku nakazuje stosować art. 14 w jego brzmieniu sprzed zmiany.

Zasadą wynikającą z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (zarówno w jego aktualnym jak i poprzednim brzmieniu) jest obowiązek samodzielnego obliczenia przez podmiot wprowadzający pojazd opłaty za brak sieci.

Sygn. akt

W art. 17 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy wprowadzono rozwiązanie na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania tego obowiązku przez podmiot wprowadzający pojazd. Zgodnie z treścią tego przepisu w razie stwierdzenia, że wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci albo dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci.

Wskazać należy, iż pierwotny projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji zawierał art. 2 o następującym brzmieniu: „Obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów w roku 2006 uznaje się za spełniony w przypadku określonym w art. 1 niniejszej ustawy, a opłatę za brak sieci oblicza się przy zastosowaniu tego przepisu”.

W toku prac legislacyjnych poruszany był problem naliczania opłat za brak sieci za 2006 roku.

Na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 8 maja 2007 roku (Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych BIULETYN Nr 1907/Vkad) sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Krzysztof Zaręba stwierdził, że: „Ustawa funkcjonuje od 1 stycznia 2006 roku, a więc wszystkie opłaty powinny być już naliczone za 2006 roku. W projekcie jest propozycja, by nowelizacja objęła okres od 1 stycznia 2006 roku. Uważamy, że skoro jesteśmy już w 2007 roku, to nie można tu przyjąć innej daty jak 1 stycznia 2007 roku”.

Legislator Tomasz Jaroszyński stwierdził: „Chciałbym tylko zwrócić uwagę, iż pomimo ograniczoności tego projektu, to być może będzie on znacznie rozszerzony – zwłaszcza art. 2. Tutaj problemem nie jest data czyli początek 2006 roku, tylko konieczność wprowadzenia przepisów o charakterze przejściowym również w odniesieniu do 2007 roku, ponieważ wkrótce minie połowa roku i te nowe regulacje będą musiały być tak napisane, aby było wiadomo, jak je zastosować do sprawozdań i opłat za 2007 roku”.

W stanowisku Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (druk nr 1626) zawarte jest stwierdzenie: „Zgodnie z art. 16 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych

z eksploatacji opłaty za brak sieci w roku 2006 powinny być wniesione do dnia 31 marca 2007 roku, co oznacza, że termin te już upłynął. Poselski projekt ustawy przewiduje zatem w gruncie rzeczy swego rodzaju częściową abolicję podatkową, co niewątpliwie wywoła skutki finansowe dla sektora publicznego”. „Gdyby jednak przepis przejściowy art. 2 projektu ustawy miał pozostać w jego dotychczasowym brzmieniu, to wydaje się, że poselski projekt ustawy winien być uzupełniony o system rozliczenia dla opłat już uiszczonych”.

Ostatecznie przyjęty został projekt ustawy w brzmieniu, który został następnie uchwalony i opublikowany w Dz. U. z 2007 roku Nr 176, poz. 1236.

Zdaniem Sądu analiza treści przytoczonych wyżej stanowisk związanych z procesem uchwalania ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji pozwala stwierdzić, że powodem dla którego do obliczania opłaty za 2006 roku pozostawiono stare zasady rozliczeń był fakt, iż wprowadzający pojazdy mieli obowiązek samodzielnie je obliczyć i uiścić do dnia 30 marca 2007 roku. Ustawodawca założył, że opłaty te zostały już obliczone i uiszczone. W tej sytuacji podmioty zobowiązane do uiszczenia tych opłat nie mogłyby naliczać ich ponownie na nowych zasadach. Stworzenie możliwości naliczenia opłat na nowych zasadach pociągałoby za sobą konieczność stworzenia w ustawie procedury ponownego ich naliczania oraz ewentualnego zwrotu opłat już uiszczonych.

Wskazać jednak należy, iż celem ustawodawcy było wprowadzenie w życie rozwiązań ustawowych normujących zasady tworzenia sieci zbierania pojazdów, które uwzględniałyby przy określaniu wysokości opłaty za brak sieci zasadę proporcjonalności. Nie można zgodzić się z poglądem, iż w odniesieniu do pewnego okresu czasu dopuszczalne jest stosowanie naruszających Konstytucję przepisów określających zasady naliczania kary administracyjnej. Nadto wskazać należy, iż istnieją sytuacje, że zobowiązany nie oblicza i nie uiszcza kary administracyjnej i to dopiero organ administracji poprzez wydanie decyzji określa wysokość kary administracyjnej i nakłada obowiązek jej uiszczenia.

W ocenie Sądu budzi wątpliwość zgodność art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Sygn. akt

z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności poprzez nakaz stosowania art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w jego pierwotnym brzmieniu, którego pierwotne brzmienie również budzi wątpliwość co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Odpowiedź na postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wnoszącej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wymierzono karę administracyjną za brak sieci recyklingu. Podstawą prawną wymierzenia kary administracyjnej był art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w jego pierwotnym brzmieniu w związku z treścią art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Okoliczność, iż skarżąca Spółka stworzyła sieć recyklingu pojazdów pokrywającą ponad 95 % (od 95,40 % do 99,84 % k – 452 do 491 akt administracyjnych) powierzchni terytorium Polski nie została wzięta pod uwagę przez organ administracji przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Przy zastosowanej podstawie prawnej okoliczność ta nie miała bowiem znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Stwierdzenie, iż art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236) w zakresie w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 roku art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku w jego pierwotnym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji jest niezgodny z Konstytucją spowoduje, iż brak będzie przepisu przejściowego, który określałby czy przy obliczaniu kary administracyjnej stosować za brak sieci za 2006 roku należy art. 14 w jego pierwotnym czy też znowelizowanym brzmieniu. W tej sytuacji Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę będzie mógł kierować się zasadami wypracowanymi w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

W wyroku z dnia 20 czerwca 2007 roku, sygn. akt II OSK 1837/06 (niepublikowany) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w sytuacji, gdy nie ma

Sygn. akt

jasnego stanowiska ustawodawcy w przedmiocie stosowania nowej regulacji prawnej do spraw wszczętych i niezakończonych ostatecznie przed jej wejściem w życie, zachodzi konieczność zastosowania konstytucyjnych zasad państwa prawnego. Do tych zasad należy zakaz retroakcji właściwej, wyprowadzony z treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Retroakcja niewłaściwa, czyli bezpośrednie obowiązywanie nowej ustawy uzależniona jest natomiast od wykazania, że przemawia za tym ważny interes publiczny. Pogląd ten, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego należy w pełni podzielić.

W ramach prokonstytucyjnej wykładni art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji możliwe będzie zastosowanie art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku w jego nowym, nie budzącym wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji RP, brzmieniu. Prowadziłoby to w konsekwencji do uchylenia zaskarżonej do Sądu decyzji i zobowiązaniem organu administracji, by ocenił ustalony w sprawie stan faktyczny pod kątem normy prawnej zawartej w art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku w jego nowym brzmieniu. Biorąc bowiem pod uwagę stopień pokrycia siecią terytorium kraju przez skarżącą Spółkę przy zastosowaniu tego przepisu nie zostałaby nałożona na nią kara administracyjna.

Z przytoczonych wyżej względów koniecznym stało się wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Olszewska
Agnieszka Olszewska
referent sązusta