



Warszawa, dnia 8 lipca 2010 r.

Sygn. akt P 8/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	0 8 . 0 7 . 2 0 1 0
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego z dnia 16 listopada 2009 r., uzupełnionego w dniu 15 marca 2010 r. (sygn. akt P 8/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 ze zm.), w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236), w zakresie w jakim nie różnicuje przy wymiarze opłaty administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli jest art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 ze zm.; dalej ustawa), w jego brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236; dalej ustawa zmieniająca), składający się z czterech ustępów, zgodnie z którym:

„1. Wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4, i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci.

2. Opłatę, o której mowa w ust. 1, 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.

3. Do liczby dni, w których nie zapewniono sieci, nie wlicza się dni, w których niezapewnienie sieci wynikało z przyczyn określonych w art. 11 ust. 3, jeżeli wprowadzający pojazd zapewnił sieć w terminie 3 miesięcy od wystąpienia danej przyczyny; liczba tych dni nie może przekroczyć 90 w ciągu roku.

4. Stawka opłaty za brak sieci wynosi 500 zł za pojazd”.

Zgodnie z przepisami przejściowymi (art. 63 pkt 2 ustawy), art. 14 ustawy wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2006 r.

Przepis ten budzi wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie *in extenso*, ale w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze opłaty za brak sieci sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju. Taki mechanizm narusza, w opinii pytającego sądu, zasadę proporcjonalności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

Zakwestionowany przepis ma zastosowanie w sprawach administracyjnych dotyczących realizacji powstającego *ex lege* obowiązku obliczenia i uiszczenia opłaty w sytuacji niezapewnienia sieci punktów odbioru pojazdów wycofanych z eksploatacji.

2. Pytający sąd wnosi również o zbadanie konstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „Do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Ustanowiona w kwestionowanym przepisie norma intertemporalna określa czasowy zakres zastosowania nowych przepisów regulujących sposób obliczania opłat za brak sieci.

Różnica pomiędzy dotychczasowym brzmieniem art. 14 ustawy a nowym stanem prawnym polega na dodaniu do kwestionowanego art. 14 ustępów 5 i 6 w następującym brzmieniu: „5. W przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95% terytorium kraju, podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest zwolniony z opłaty za brak sieci. 6. 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%”.

W praktyce wprowadzony został mechanizm pozwalający na różnicowanie wysokości opłaty za brak sieci w zależności od stopnia pokrycia terytorium kraju punktami odbioru pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Pytający sąd stoi na stanowisku, że art. 2 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przewidziana w tym przepisie zasada bezpośredniego działania ustawy nowej (retrospekcji, retroakcji niewłaściwej) ogranicza stosowanie art. 14 ust. 5 i 6 ustawy do sytuacji z przeszłości. Natomiast przywołany wzorzec konstytucyjny przemawia, w opinii pytającego sądu, za koniecznością posłużenia się w tym przypadku mechanizmem retroakcji właściwej.

II. Analiza formalnoprawna

1. Pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy stanowią formę inicjowania procedury konkretnej kontroli norm. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie wszczętej pytaniem prawnym uzależnione jest od kumulatywnego spełnienia przesłanek wskazanych w art. 193 Konstytucji oraz w jednobrzmiącym art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK).

Stosownie do postanowienia art. 193 Konstytucji: „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”.

Zgodnie z ustaloną wykładnią art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny bada istnienie uprawnienia do zadania pytania prawnego z urzędu i w każdym stadium postępowania, a w razie stwierdzenia jego braku – umarza postępowanie. Ponadto, „Na tle wskazanych przepisów ukształtowało się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które – w związku z koniecznością oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego *casu ad casum* – w naturalny sposób ewoluowało, doprecyzowując w drodze interpretacji zakres pojęć użytych przez ustrojodawcę i ustawodawcę. Analiza tego orzecznictwa dowodzi, że przyjęte rozróżnienie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa ma poważne konsekwencje, zarówno jeśli chodzi o inicjowanie tej kontroli, określenie jej przedmiotu, jak i skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09). Pytanie prawne, co podkreśla się w literaturze, ma charakter środka kontroli prewencyjnej w tym sensie, że zapobiega rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o niekonstytucyjny przepis (K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9, s. 26).

Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Musi ono spełniać łącznie przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r.,

sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 oraz powoływane tam piśmiennictwo; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. W rozpatrywanej sprawie, pierwsza przesłanka (podmiotowa), zgodnie z którą kompetencja do przedstawienia pytania prawnego i tym samym do zainicjowania sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli przepisów prawa przysługuje wyłącznie sądowi, została bez wątplenia zrealizowana. Pytanie prawne zostało sformułowane i przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Druga przesłanka jest związana z przedmiotem pytania prawnego. Pytanie prawne sądu powinno dotyczyć zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a zatem z aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa. Przesłanka ta została skonkretyzowana w art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym sąd przedstawiający pytanie prawne powinien określić kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz sformułować i uzasadnić zarzut jego niezgodności z oznaczonym aktem normatywnym wyższej rangi. Wskazać należy, że również przesłanka przedmiotowa została spełniona. Pytający sąd powziął bowiem wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy, a więc aktu niższego ranga.

W związku z powyższym dopuszczalność kontroli *in merito* art. 14 ustawy nie powinna budzić zastrzeżeń. Powstaje natomiast pytanie, czy – stosownie do przytoczonego już art. 193 Konstytucji (a także powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK) – została spełniona przesłanka zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (przesłanka funkcjonalna) w odniesieniu do art. 2 ustawy zmieniającej. Kwestia ta wywołuje konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy.

Sygnalizowane zastrzeżenia nasuwają się niezależnie od tego, że pytający sąd uzasadnił spełnienie przesłanki funkcjonalnej stwierdzając, że: „Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna za niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymienione w pytaniu Sądu przepisy, w zakresie opisanym w tym pytaniu, wówczas koniecznym będzie uchylene zaskarżonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska”

(postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2010 r., s. 2).

3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wywiera wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007, sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07 i 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wyrok z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 wraz z powołanymi tam wcześniejszymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego). Wymóg związku między pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem traktowany jest jako *signum specificum* tej instytucji prawnej, decydujące o kwalifikowaniu pytania prawnego jako środka kontroli konkretnej aktów normatywnych (tak: R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 42 oraz R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 36).

Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zatem zbadać, czy jego orzeczenie w przedmiocie konstytucyjności przepisu będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przed sądem. To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi tę zależność wykazać (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04). Wymagana przez art. 193 Konstytucji zależność między sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia TK o niekonstytucyjności kontrolowanego przepisu, a inne w sytuacji orzeczenia o jego konstytucyjności (zob. J. Trzeciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 193, s. 11).

4. Artykuł 2 ustawy zmieniającej, jak wskazano powyżej (zob. pkt I.2 pisma), ma charakter intertemporalny i stanowi, że: „Do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Przedmiotem pytania prawnego nie może być jakikolwiek przepis, co do którego sąd poweźmie wątpliwości w kwestii zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Przedmiotem pytania prawnego sądu nie może być akt normatywny (przepis prawa), który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpoznawanej przez sąd sprawie, czy to w sensie formalnym, czy merytorycznym (por. A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 32). Aspekt ten wyeksponował także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził: „Instytucja pytania prawnego kierowanego przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego określona w art. 193 Konstytucji, i w identycznym w swej treści przepisie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. W myśl powyższych przepisów potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd przedstawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne, gdyż samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy uzależnione jest właśnie od treści odpowiedzi. Pytanie prawne nie jest więc środkiem abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych, gdyż ta instytucja została określona odrębnym przepisem art. 191 Konstytucji, który wśród zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych do wszczęcia takiej kontroli nie wymienił organów sądowych” (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt P 32/02).

Kwestią podstawową, która wymaga rozważenia, jest zatem odpowiedź na pytanie o wpływ zakwestionowanego przepisu intertemporalnego na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd.

5. Uzasadniając relewantność pytania prawnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazuje dwa jej przejawy. Po pierwsze, przyjmuje, że podstawą wydania decyzji przez Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej GIOŚ) był art. 14 ustawy w zw. z art. 2 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie – w opinii sądu – niekonstytucyjnego art. 14 ustawy w jego pierwotnym brzmieniu. W konsekwencji sąd przyjmuje, że również art. 2 ustawy zmieniającej należałoby zakwalifikować jako niezgodny z Konstytucją (pytanie prawne, s. 14).

Po drugie zaś, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej umożliwiłoby – zdaniem pytającego sądu – uznanie, że brak przepisów intertemporalnych pozwala na stosowanie zasady bezpośredniego działania ustawy nowej do stanów faktycznych ukształtowanych pod rządami ustawy wcześniejszej (retroakcja). Sąd mógłby wówczas orzekać, biorąc pod uwagę zmieniony w 2007 r. art. 14 ustawy (pytanie prawne, s. 17-18).

Odnosząc się do pierwszego aspektu, należy stwierdzić co następuje. Wbrew stanowisku pytającego sądu, art. 2 ustawy zmieniającej nie był podstawą wydania decyzji. Najważniejszą kwestią w rozpatrywanej sprawie jest charakter prawny decyzji GIOŚ, która stała się podstawą złożenia skargi do WSA w Warszawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy: „Wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, zwaną dalej «siecią», obejmującą terytorium kraju 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”. Niezapewnienie sieci zbierania pojazdów obliuguje przedsiębiorców do wniesienia opłaty za brak sieci (art. 14 ust. 1 ustawy), stanowiącej rodzaj daniny publicznoprawnej. Obowiązek ten powstaje z mocy prawa, nie jest przy tym wymagane wydanie i doręczenie decyzji ustalającej wysokość daniny.

Istotny dla prowadzonej analizy jest fakt, że stosunek prawny powstaje w tym wypadku bez odrębnego aktu stosowania prawa. W praktyce adresat normy prawnej, z której wynika przedmiotowy stosunek, sam musi odczytać treść swojego obowiązku lub uprawnienia (bez konkretyzacji ze strony organu administracyjnego). Na treść tego rodzaju stosunków wpływ ma więc przede wszystkim prawodawca, stanowiąc odpowiednie przepisy. Powstania obowiązku czy uprawnienia wynikającego ze

stosunku administracyjnoprawnego, „zawijającego się” *ex lege*, nie można uniknąć, w sytuacji gdy spełnione zostały przesłanki wskazane w przepisie prawa i z uwagi na istniejące domniemanie powszechnej znajomości prawa. W przypadku stosunków prawnych wynikających bezpośrednio z mocy ustawy, organy państwa zajmują się nie ich konkretyzowaniem lecz egzekucją.

Na gruncie ustawy, podmiot, który objęty jest obowiązkiem zapewnienia sieci i nie zrealizował go, zobligowany jest na podstawie art. 14 ust. 1 do samodzielnego obliczenia oraz wpłacenia należności na właściwy rachunek bankowy.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy, wprowadzający pojazd obowiązany jest do złożenia GIOŚ rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy. W terminie do 31 marca należy również uiścić opłatę za brak sieci na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Organem właściwym do spraw egzekucji opłaty za brak sieci jest GIOŚ, który w przypadku stwierdzenia, że zobowiązany podmiot nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci albo dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci (decyzja deklaratoryjna), a następnie, w przypadku niewykonania powyżej wskazanej decyzji w terminie 14 dni od dnia, w którym stała się ona ostateczna, ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę za brak sieci w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej opłaty za brak sieci (decyzja konstytutywna).

Jak wykazano powyżej, pierwsza decyzja GIOŚ ma więc charakter deklaratoryjny, natomiast druga – „sankcjonująca” – ma charakter konstytutywny.

Podczas gdy akty konstytutywne tworzą, zmieniają lub powodują ustanie stosunku prawnego, przy czym zmiana konkretnej sytuacji prawnej następuje nie z mocy samej ustawy, ale z mocy aktu administracyjnego (J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 239), to akty deklaratoryjne nie tworzą, nie zmieniają ani nie uchylają istniejących stosunków administracyjnoprawnych, a jedynie już istniejącym nadają nowy, określony kształt prawny (Cz. Martysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 21).

Obowiązek obliczenia i uiszczenia opłaty za brak sieci powstaje z mocy prawa na koniec roku kalendarzowego. Decyzja GIOŚ ustala wymiar opłaty w sytuacji, gdy podmiot nie dokonał wpłaty w ogóle lub uiszczył należność w niepełnej kwocie. Na tle sprawy stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia przez pytający sąd, podkreślenia wymaga fakt, że organ administracyjny pełni jedynie funkcję kontrolera realizacji obowiązku, który powstał w 2006 r.

Zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, w tego rodzaju sytuacjach do oceny skutków określonego zdarzenia zastosowanie znajdują przepisy obowiązujące w czasie, gdy zdarzenie to miało miejsce (zob. T. Pietrzykowski, *Tempus regit tributum. Problemy intertemporalne w prawie podatkowym*, [w:] *Doradca podatkowy obrońcą podatnika*, red. J. Glumińska-Pawlic, Katowice 2009, s. 56). W takim ujęciu temporalnym zakres przynależności przepisu prawa do systemu prawa nie pokrywa się z okresem, w którym odpowiednie organy mają obowiązek jego stosowania (w którym nakazane jest jego stosowanie), a derogacja danego aktu prawnego (w braku ewentualnych szczególnych regulacji intertemporalnych) nie ma wpływu na skutki prawne zdarzeń (faktów prawnych) zaistniałych między wejściem w życie takiego aktu a jego uchycieniem. Derogacja prawodawcza nie oznacza bowiem „utrąty mocy obowiązującej” przez dany akt czy przepis prawny, a jedynie zmianę jego „zakresu stosowania” (zob. T. Pietrzykowski, *Wsteczne stosowanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004, s. 26, 31 i 32).

Dodatkowo warto zauważyć, że kwestionowany art. 2 ustawy zmieniającej nie nakazuje – wbrew stanowisku pytającego sądu (zob. *petitum* pytania prawnego) – stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. przepisów ustawy wcześniejszej. Zastosowanie art. 14 ustawy w brzmieniu pierwotnym wynika bowiem z zasad rządzących wydawaniem decyzji deklaratoryjnych, nie zaś z brzmienia przepisu intertemporalnego. Pytający sąd powinien był zatem, kierując pytanie prawne, skoncentrować się jedynie na art. 14 ustawy. Artykuł 2 ustawy zmieniającej dotyczy bowiem tylko stanów faktycznych zaistniałych w 2007 r. i w zw. z tym nie mógł znajdować zastosowania do oceny sytuacji z 2006 r. – stąd nie stanowi on podstawy prawnej decyzji GIOŚ w przedmiocie określenia wysokości opłaty za 2006 r.

6. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał jeszcze drugi aspekt art. 2 ustawy zmieniającej, uzasadniający – w jego opinii – spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Wywód pytającego sądu, który w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu międzyczasowego widzi możliwość odpowiedzi na pytanie *quid iuris* przez zastosowanie zasady bezpośredniego działania ustawy nowej do stanów faktycznych ukształtowanych pod rządami ustawy wcześniejszej, czyli możliwość retroaktywnego stosowania zmienionej (nowej) ustawy, nie jest jednak przekonujący (odmiennie jednak zob. wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 103/09, Legalis 2010).

W tym zakresie podkreślić należy, że brak przepisu intertemporalnego (co byłoby zakładanym przez pytający sąd skutkiem derogacji ze względu na niekonstytucyjność tegoż przepisu) wcale nie musi oznaczać automatycznego stosowania ustawy nowej. W orzeczeniu z 28 maja 1986 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wręcz, że: „W razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustawy należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, a nie przeszłość” (sygn. akt U 1/86).

Ustawodawca w ramach spójnego systemu prawnego nie tworzy norm zbędnych czy niepotrzebnych. Skoro zatem w ustawie nie został zamieszczony przepis przejściowy, „obejmujący” swoim zakresem regulacji stany faktyczne z przeszłości, to oznacza, że nie był on – jak podnosi się także w piśmiennictwie – w ogóle potrzebny (por. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Glosa do wyroku SN z 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 131/00*, „Monitor Podatkowy” 2002, nr 12, s. 46). Pogląd przyjęty przez cytowanych autorów jest przekonujący, bowiem w doktrynie prawa administracyjnego i podatkowego jednolicie podkreśla się, że w przypadku, gdy nie istnieją wyraźne regulacje odmienne (zawarte np. w przepisach intertemporalnych), decyzje deklaratoryjne powinny być oparte na brzmieniu przepisów obowiązujących w chwili powstania określonego stanu prawnego, którego zaistnienie deklarują. „W przeciwnym razie bowiem, gdyby zastosowano przepisy nowe, oznaczałoby to unormowanie sytuacji mającej miejsce w przyszłości przy pomocy przepisów jeszcze nieobowiązujących. Organ wydający decyzje tym samym nadałby tym przepisom moc wsteczną, a tego uczynić nie może” (J. Luzak, *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, red. E. Łętowska, Warszawa 2008, s. 274).

Zasada *tempus regit actum* odzwierciedla mechanizm działania zasady *lex retro non agit*, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Jej złamanie skutkuje naruszeniem dwóch dalszych zasad wywodzonych przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, to jest: zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli (zob. wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 107-114; C. Kosikowski, *Prawo finansowe, część ogólna*, Warszawa 2003, s. 197).

W polskim porządku prawnym dopuszcza się retroakcję przepisów działających „na korzyść” poszczególnych podmiotów prawa. Występuje ona szczególnie wyraźnie na gruncie prawa karnego. W tym jednak przypadku wsteczne działanie korzystnego dla oskarżonego prawa karnego – znane też jako *lex mitior retro agit* – wynika wyraźnie z art. 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)

7. Zważywszy obowiązujący stan prawny oraz okoliczności sprawy rozpatrywanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na tle której sformułowane zostało pytanie prawne, należy stwierdzić brak zależności między odpowiedzią na pytanie o konstytucyjność art. 2 ustawy zmieniającej a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem sprawy.

W świetle powyższych rozważań uzasadniony jest, we wskazanym wyżej zakresie, wniosek o **umorzenie postępowania**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Analiza merytoryczna (zasada demokratycznego państwa prawnego)

1. Zarzuty pytającego sądu

1. Wątpliwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie powstały na tle następującego stanu faktycznego.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. T

Sp. z o.o.

(dalej spółka) z siedzibą w W została objęta obowiązkiem utworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (por. art. 63 pkt 2 ustawy). Jak wynika z akt sprawy i co potwierdza w pytaniu prawnym pytający sąd, spółka zorganizowała sieć zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, która „objęła” ponad 95% terytorium kraju. Spółka nie obliczyła i nie wpłaciła opłaty za brak sieci w roku 2006.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy, do opłat za brak sieci stosuje się przepisy III rozdziału ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej o.p.) i na podstawie art. 70 § 1 o.p. Generalny Inspektor Ochrony Środowiska mógł w ciągu 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności opłaty (termin przedawnienia zobowiązania), skontrolować sposób wywiązania się przez spółkę z ciążącego na niej obowiązku zapewnienia sieci w sposób zgodny z art. 11 ustawy lub uiszczenia opłaty, w myśl art. 14 ustawy (w pierwotnym brzmieniu).

W dniu kwietnia 2009 r. GIOŚ wydał decyzję, w której zakwestionował zorganizowanie przez skarżącego sieci odpowiadającej założeniu art. 11 ustawy i – na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy – ustalił wysokość opłaty administracyjnej za brak sieci. Decyzja ta nie została przez spółkę wykonana, stąd czerwca 2009 r. GIOŚ wydał decyzję, która nakładała „sankcję” w postaci dodatkowej opłaty za brak sieci w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej opłaty za brak sieci.

Na powyższe decyzje spółka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

2. Zdaniem pytającego sądu, istnieje uzasadniona wątpliwość co do zgodności art. 14 ustawy z konstytucyjną zasadą adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W opinii pytającego sądu: „Nie można uznać, że 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” (pytanie prawne, s. 4).

Pytający sąd kwestionuje także poprawność implementacji w ustawie założeń Dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r.

w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L Nr 269 z dnia 21 października 2000 r.; dalej dyrektywa 2000/53/WE), powołując się przy tym obszernie na jej konkretne postanowienia (pytanie prawne, s. 5). Do zarzutów tych Sejm odniesie się w części stanowiska poświęconej analizie zgodności (pkt III.3 pisma).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, przyjmując, że opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, wykazuje następnie, że: „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 podmiot, który podjął starania w celu stworzenia sieci i stworzył sieć, która w tylko niewielkim stopniu nie pokrywa całości terytorium kraju” budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności. Stworzenie takiej regulacji może być, w ocenie pytającego sądu, oceniane jako „niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy” (pytanie prawne, s. 13).

3. Pytający sąd wskazał w pytaniu prawnym, że nie kwestionuje konstytucyjności samego obowiązku ponoszenia opłaty, lecz brak zróżnicowania wysokości opłat za brak sieci ze względu na stopień realizacji pierwotnego obowiązku jakim jest utworzenie sieci (pytanie prawne, s. 13, choć sąd w tym aspekcie konsekwentnie posługuje się pojęciem „sankcji” zamiast „opłaty”). Należy zwrócić uwagę, iż sposób sformułowania pytania prawnego wiąże się z tym, że sąd kwestionuje to, czego nie ujęto w treści powołanych przepisów. Wojewódzki sąd administracyjny dostrzega więc problem na płaszczyźnie tzw. pominięcia ustawodawczego, które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – może być przedmiotem badania konstytucyjności przed Trybunałem (por. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Zarzut niekonstytucyjności może bowiem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazuje na pominięcie legislacyjne w regulacji mechanizmu obliczania należnych opłat za brak sieci

zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Ustawodawca, zdaniem pytającego sądu, nie dostrzegł i nie ujął w normy prawne istotnej i widocznej dysproporcji między sytuacją faktyczną podmiotów wprowadzających pojazdy, którzy utworzyli sieć w znacznym stopniu pokrywającą terytorium kraju a podmiotami, którzy obowiązek ten zrealizowali w mniejszym stopniu, co powoduje, że tak zredagowany przepis jest niezgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji (pytanie prawne, s. 13).

4. Pytający sąd, uwzględniając następczy charakter obowiązku uiszczenia opłaty za brak sieci (art. 14 ustawy) w stosunku do obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 11 ustawy), podnosi także, że ustawodawca wprowadził przepisy, które były dla ich adresatów niewykonalne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazuje, że obowiązek pierwotny, którego brak realizacji warunkuje powstanie konieczności obliczenia i uiszczenia opłaty za brak sieci „okazał się niemożliwy do wykonania zarówno z przyczyn obiektywnych, jak i ze względu na późne opublikowanie rozporządzeń” (pytanie prawne, s. 6-7). Sytuację taką można rozważać w kontekście zgodności z zasadą zaufania obywateli wobec państwa i stanowionego przezeń prawa.

Na poparcie swoich wątpliwości co do konstytucyjności art. 14 ustawy w tym względzie, pytający sąd szeroko przytacza argumenty, które pojawiły się w debacie podczas prac komisji sejmowych (pytanie prawne, s. 9-10).

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Pytający sąd przywołuje w charakterze wzorca art. 2 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że adresatami tej zasady są wszystkie organy władzy publicznej, ponieważ funkcjonalnie odnosi się ona nie tylko do stanowienia, ale i do stosowania prawa.

W obliczu bogactwa zasad pochodnych wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji szczególnie cenna jest wskazówka doktryny w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu

konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180).

Pytający sąd precyzuje, że art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli w zakresie, w jakim wynika z niego zasada proporcjonalności.

2. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia; spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane (por. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95 oraz S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74 i n.).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (wyrok TK z 25 października 2004 r., sygn. akt SK 33/03).

Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać

wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94).

Należy jednakże zauważyć, co podkreślił Trybunał, „iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu” (wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

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 (por. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.). Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa. W literaturze podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Powinny być one trwałe, stwarzające stan pewności prawa. Porządek prawny państwa prawnego powinien być stabilny (por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 75).

Celem uzupełnienia rekonstrukcji wzorca konstytucyjnej kontroli w niniejszej sprawie dodać należy, że Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość podniesienia zarzutu braku proporcjonalności w oparciu o naruszenie 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” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

3. W *petitum* pytania prawnego jako wzorzec kontroli została wskazana zasada proporcjonalności. Jednakże w kontekście przedstawionej w uzasadnieniu argumentacji należy przyjąć, że pytający sąd podnosi także wątpliwość co do zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzoną również z art. 2 Konstytucji.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść: zarówno jego uzasadnienie, jak i *petitum*, w którym następuje usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie najważniejszych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04).

Zgodnie z orzecznictwem TK, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa: „Nie została wprowadzie wyraźnie wysłowiona w tekście konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (por. np. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05) i odnosi się do relacji między państwem a obywatelami (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34).

Istotę przywoływanej zasady sprowadzić można do zakazu przyjmowania przez ustawodawcę przepisów będących „pułapkami” dla ich adresatów, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nieoczekiwanego wycofywania się przez państwo z wcześniej ustalonych reguł postępowania (por. np. wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05). Zakres stosowania zasady lojalności państwa wobec obywateli obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do podejmowania działań przez jednostkę w taki sposób, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

Ustawodawca, czyniąc zadość zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, ma obowiązek określenia niezbędnej ingerencji w sferę praw obywateli w sposób precyzyjny, ograniczający swobodę organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04). Zgodnie

z orzecnictwem TK: „Ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

3. Analiza zgodności

1. Analiza uzasadnienia pytania prawnego prowadzi do konstatacji, że pierwszoplanowym argumentem, który – w opinii pytającego sądu – przemawia za niekonstytucyjnością art. 14 ustawy jest okoliczność, że ustawodawca po ponad roku obowiązywania kontrolowanego przepisu dokonał jego nowelizacji.

W trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy zmieniającej na posiedzeniach komisji sejmowych toczyły się dyskusje na temat dotychczasowego funkcjonowania art. 14 ustawy, dysfunkcji jakie ujawniły się w związku z praktyką jego stosowania oraz potrzeb i przesłanek nowelizacji (zagadnienia te obszernie relacjonuje pytający sąd; por. pytanie prawne, s. 8-10). Padały wówczas także głosy krytyczne, w których sugerowano generalne wady regulacji i konieczność jej zmiany. W tym kontekście należy podkreślić, że z samego faktu dokonania przez ustawodawcę nowelizacji przepisu, nie można *per se* wywodzić argumentu potwierdzającego jego niezgodność z Konstytucją. Powody zmiany prawa mają różne przesłanki, w tym również takie, które są całkowicie irrelewantne konstytucyjnie. Przykładowo, zmiany w przepisach bywają naturalnym następstwem chociażby przeobrażeń w stosunkach społecznych-gospodarczo czy zobowiązań międzynarodowych. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny wstrzeźliwie podchodzi do kontroli celowości i trafności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, uznając zazwyczaj, że ocena taka wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Jak wskazuje Trybunał: „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 przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul

konstytucyjnych stanie się ewidentne” (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97).

2. Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności art. 14 ustawy jest wskazanie kontekstu normatywnego kwestionowanego przepisu.

Podlegająca ocenie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym norma prawna wymaga rekonstrukcji przez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego i w konsekwencji nie może być rozpatrywana w izolacji. W taki sposób ustalona treść normatywna, uwzględniająca pełny kontekst systemowy, może być w toku postępowania poddana zabiegowi konfrontacji z zasadami i wartościami konstytucyjnymi (zob. np. wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06).

Ustawa jest efektem implementacji do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 2000/53/WE, która w swoim założeniu ma realizować zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta odpadów. Dyrektywa 2000/53/WE przewiduje ponoszenie odpowiedzialności za środowisko nie tylko na etapie projektowania, produkowania danej rzeczy, ale i w czasie eksploatacji i w okresie poeksploatacyjnym (D. Pyć [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, s. 253-256).

Zgodnie z art. 5 ust. 4 zd. 2 Dyrektywy 2000/53/WE: „Państwa członkowskie podejmą niezbędne środki, aby zapewnić, że producenci pokryją wszystkie lub znaczną część kosztów związanych z wykonywaniem tych zadań i/lub będą odbierać pojazdy wycofane z eksploatacji na tych samych warunkach, jak określono w akapicie pierwszym”. Zarówno ustawa jak i dyrektywa są elementami ogólnego systemu prawnego dotyczącego zasad postępowania z odpadami.

Ustawa stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.), która jest ramową ustawą dla regulacji poświęconych poszczególnym źródłom odpadów (zob. np. ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz. U. Nr 63, poz. 639 ze zm., dalej ustawa produktowa, czy ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz. U. Nr 180, poz. 1494 ze zm.).

3. Z punktu widzenia dalszych analiz należy wyjaśnić pewną nieprawidłowość w rozumieniu charakteru prawnego opłaty za brak sieci. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem pytającego sądu, który wielokrotnie w pytaniu prawnym zakłada, że

opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej (zob. np. pytanie prawne, s. 4, 8, 13). Analiza poprawności tego założenia nie ma waloru jedynie korekty w sferze semantycznej. Utożsamiając opłatę za brak sieci z sankcją, sąd przyjmuje bowiem błędne przesłanki swoich dalszych rozważań (przywołując chociażby nieadekwatne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – por. np. pytanie prawne, s. 13, gdzie pytający sąd powołuje się na wyrok TK o sygn. akt Kp 4/09, który odnosi się do sankcji prawnej nieproporcjonalnej z uwagi na jej cel).

Pojęcie „sankcji administracyjnej” jest kategorią wypracowaną przez doktrynę prawa (por. np.: M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8; W. Dziedziak *Próba charakterystyki sankcji prawnych i moralnych*, AUMCS 1992, vol. XXXIX, s. 34 i n.; J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 12.; tenże, *O definicji sankcji prawnej*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 3; L. Dziewięcka-Bokun, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 169, Prawo, XXXVI, Wrocław 1972, s. 37-54; J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 128; R. Hauser, S. Marciniak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 1998 r. (I S.A./Gd 213/97)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, z. 10, s. 523). Na potrzeby dalszych rozważań należy przyjąć, że sankcja administracyjna jest wyrazem odpowiedzialności gwarancyjnej, zwanej również odpowiedzialnością *ex lege* – opartej na zobiektywizowanych miernikach postępowania. Obiektywizacja zasad odpowiedzialności prawnej i przyjmowanie obiektywnego kryterium „właściwego postępowania”, jako przesłanki odpowiedzialności, jest szczególnie wyraźne w systemie kar finansowych stosowanych wobec organizacji gospodarczych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska. Przesłanką odpowiedzialności jest tu bowiem nie wina, pojmowana jako negatywne nastawienie sprawcy w procesie motywacyjnym, lecz określone fakty, zdarzenia zaistniałe obiektywnie w świecie zewnętrznym lub działania stwarzające zdaniem prawodawcy zagrożenie dla interesu społeczeństwa (por. M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 932, Wrocław 1986, s. 60-61).

Opłata za brak sieci konstrukcyjnie oparta jest na schemacie funkcjonowania opłaty produktowej przewidzianej w ustawie produktowej. Niedopełnienie przez przedsiębiorcę określonych obowiązków wynikających z zasad ochrony środowiska

wiąże się z konsekwencją ponoszenia daniny publicznoprawnej, która – w swoim założeniu – ma być przeznaczona na finansowanie działań, które nie zostały wykonane przez ponoszącego opłatę.

Jak wskazuje się w literaturze w odniesieniu do opłaty produktowej: „Zobowiązanie do ponoszenia opłat pojawia się wówczas, gdy określone podmioty nie osiągają prawnie wymaganego poziomu odzysku, w szczególności recyklingu, odpadów opakowaniowych, odpadów pochodzących ze sprzętu elektrycznego i elektronicznego, względnie nie zapewniają sieci zbierania pojazdów” (B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 225). Opłaty te są obligatoryjne wówczas, gdy powyższe obowiązki nie zostały wypełnione. W tym znaczeniu powinność obliczenia i uiszczenia opłaty ma charakter subsydiarny. Wraz z brakiem wykonania obowiązku pierwotnego, wskazane opłaty stają się przymusowe. Opłaty produktowe mają charakter powszechny, ich źródłem bowiem jest ustawa, nie zaś akt indywidualny, co więcej, ustawodawca – dążąc do zachowania standardów wynikających z art. 217 Konstytucji – w drodze ustawy określił podmiot opłat, ich przedmiot, podstawę danin oraz maksymalne stawki. Opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym, że w przeciwieństwie do podatków i ceł, opłata jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Opłaty [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2002, s. 257-258). Oprócz tego, że opłaty są świadczeniami odpłatnymi, są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo. Dla uznania opłat za dochody i daniny publiczne kluczowe znaczenie mają nie tylko wskazane wyżej cechy, ale także okoliczność, że przeznaczane są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów. Cele te określają ustawy szczególne. Istotne w kontekście niniejszej sprawy jest także to, że opłaty za brak sieci wymagane i uiszczone za rok 2006 przeznaczane były na finansowanie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (zob. pkt III.3.4 pisma).

W świetle postanowień art. 14 ustawy, w sytuacji gdy wprowadzający pojazd nie zorganizuje sieci zbierania pojazdów, objęty zostaje z mocy ustawy obowiązkiem uiszczenia opłaty za jej brak. Nie można więc w tym wypadku mówić o sankcji (jak utrzymuje pytający sąd), albowiem wprowadzający pojazdy, który nie zapewnił sieci, nie postępuje nielegalnie. Ustawodawca przewidział bowiem dwa sposoby realizacji ustawowego obowiązku, którego celem jest ochrona środowiska przed odpadami pochodzącymi z pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Opłata za brak sieci odróżnia się od sankcji administracyjnej także swoją kwalifikacją w sferze prawa podatkowego. Chcąc uniknąć wątpliwości towarzyszących prawnopodatkowej ocenie opłaty produktowej, ustawodawca dokonał zmian w przepisach podatkowych. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) przesądził, że opłaty ponoszone na podstawie art. 14 ustawy stanowią koszty uzyskania przychodu (zob. art. 23 ust. 1 pkt 16b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Jednocześnie ustawodawca wyraźnie wskazał, że kosztami takimi nie są opłaty dodatkowe za brak sieci zbierania pojazdów. Analogiczne rozwiązania przyjęte zostały w art. 16 ust. 1 pkt 19b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).

Przywołane przepisy ustaw podatkowych wzmacniają konstatację, że opłata za brak sieci, przez zaliczenie jej do kosztów uzyskania przychodu przedsiębiorcy, nie jest tożsama z sankcją administracyjną.

Wobec podmiotu, który nie zapewnił sieci i nie uiszczył opłaty, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję, w której określa wysokość należnego zobowiązania z tytułu braku opłaty za brak sieci. Niewykonanie powyższej decyzji, polegające na nieuiszczeniu należnej opłaty, narusza normę prawną i z tego tytułu jest wymierzona sankcja w postaci „dodatkowej opłaty” (art. 17 ustawy). Opłaty tej, o czym *explicite* przesądza ustawodawca, nie można uznać za koszt uzyskania przychodu, stanowiłoby to bowiem nieuzasadnione „premiowanie” podmiotów, które nie dopełniły ustawowego obowiązku.

4. Pytający sąd zakwestionował w pytaniu prawnym *ratio legis* zaskarżonego przepisu z perspektywy głównego celu ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że celem ustawy było stworzenie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (pytanie prawne, s. 4), gdy tymczasem celem ustawy

– stosownie do jej art. 1 – jest „określenie zasad postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zdaniem pytającego sądu, sankcja za brak sieci ma wymuszać na podmiotach sprowadzających pojazdy tworzenie sieci zbierania pojazdów (pytanie prawne, s. 4-5). W świetle uwag poczynionych w pkt III.3.3 pisma, odnoszących się do charakteru prawnego opłaty za brak sieci, nie sposób się z takim poglądem zgodzić.

Pytający sąd dowodzi następnie, że przez wprowadzenie do polskiego systemu prawa instytucji opłaty za brak sieci „trudno uznać, iż polski ustawodawca zdecydował się wprowadzić do prawa krajowego wymogów (...) dyrektywy (2000/53/WE)”. Pomijając fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji w zakresie badania zgodności polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej i takie wątpliwości powinny pozostać poza przedmiotem pytania prawnego, Sejm w niniejszym stanowisku chce się odnieść do tego zarzutu w sposób następujący.

Obowiązek zaangażowania finansowego przedsiębiorców sprowadzających pojazdy w system recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wynika z brzmienia art. 5 ust. 4 zd. 2 Dyrektywy 2000/53/WE. Polska zrealizowała wskazany obowiązek w ten sposób, że przedsiębiorcy wprowadzający pojazdy objęci zostali obowiązkiem zorganizowania sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 11 ustawy), natomiast w sytuacji niezapewnienia sieci – obowiązkiem uiszczenia opłaty za brak sieci, rozumianej jako opłata za korzystanie ze środowiska (art. 14 ustawy).

Poddając w wątpliwość przydatność regulacji w aspekcie jej celu, pytający sąd stwierdza, że: „Możliwość rezygnacji z wykonania tego obowiązku (zorganizowania sieci) 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” (pytanie prawne, s. 5-6). Trudno jednak przyjąć ten pogląd za uprawniony. Należy bowiem przeanalizować jakie było w ówczesnym stanie prawnym przeznaczenie środków pochodzących z opłat za brak sieci. Otóż rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków przeznaczania wpływów pochodzących z opłat w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 108, poz. 739 ze zm.), które utraciło moc obowiązującą z dniem 27 czerwca 2008 r., ustalało, iż 50% środków zgromadzonych na koncie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska zostanie przeznaczony na dopłaty do

demontażu dla przedsiębiorców prowadzących stacje. Natomiast 5 sierpnia 2008 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków przeznaczania wpływów pochodzących z opłat w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 147 poz. 932), zmieniające podział i rozszerzające zakres wspierania działalności z tych środków.

Zgodnie bowiem z art. 58 ustawy, art. 410 ust. 11 i 12 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.; dalej p.o.ś.) otrzymały brzmienie, zgodnie z którym przychodami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska są także wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy. Wpływy z opłat powiększone o przychody z oprocentowania Narodowy Fundusz przeznaczał wyłącznie na:

- 1) finansowanie dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 2) dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie:
 - a) demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - b) gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - c) zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 3) dofinansowanie gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Artykuł 410 p.o.ś. uchylony został ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664), która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.

Na marginesie powyższych uwag należy dodać, że zmiana ustawy wymusiła wprowadzenie instrumentów finansowych mających zachęcić do zgodnego z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwiania wyeksploatowanych pojazdów. W tym celu, w art. 410a p.o.ś., określono czworakiemu rodzajowi system bodźców finansowych:

- a) dopłaty dla przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 410a ust. 1 p.o.ś.);
- b) dofinansowanie działań inwestycyjnych dla przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 410a ust. 4 p.o.ś.);
- c) dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 410a ust. 5 p.o.ś.);

d) dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 410a ust. 6 p.o.ś.).

Uzupełnić należy, że wskazane dopłaty i dofinansowania pokrywane są m.in. ze środków pochodzących z opłat za brak sieci.

W świetle powyższych ustaleń, należy stwierdzić, że przyjęte w art. 14 ustawy rozwiązanie jest przydatne i zmierza do realizacji zakładanych celów regulacji.

5. Odnosząc się do kwestii zgodności art. 14 ustawy z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), na wstępie należy przypomnieć, że ustawa została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jako konsekwencja zobowiązań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w strukturach Unii Europejskiej.

Dyrektywa 2000/53/WE za jeden ze swoich podstawowych celów uznaje konieczność możliwie najszerszego poddawania odpadów procesom odzysku i recyklingu, wprowadzając w art. 7 obowiązek osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu, z czego państwa członkowskie będą musiały się rozliczać. Ustawodawca dążył zatem do zapewnienia maksymalnej realizacji wskazanego obowiązku i między innymi w tym celu, w art. 14 ustawy, wprowadził alternatywny sposób wykonania obowiązku przez podmioty wprowadzające pojazdy do eksploatacji.

Nie można przy tym tracić z pola widzenia faktu, że kwestionowana regulacja była dla systemu prawa polskiego w pewnym sensie „pionierska”. Z perspektywy czasu pojawiły się kłopoty z jej stosowaniem, ale dopiero zebrane doświadczenia pozwalają adekwatnie dostosować mechanizm prawny do wymogów życia gospodarczego, którego dynamiki często nie sposób przewidzieć. Niemniej jednak, ustawodawca, korzystając ze swobody stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, zastosował najlepszy w 2005 r. – wedle ówczesnej wiedzy – środek realizujący cel regulacji.

6. Przed sfinalizowaniem oceny konstytucyjności art. 14 ustawy w aspekcie zasady proporcjonalności, pozostaje odpowiedź na pytanie: czy przyjęte rozwiązanie nie stanowi przejawu nadmiernej uciążliwości dla podmiotów, wobec których ma być stosowane?

Na wstępie należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia takich norm prawnych, które nie zawsze zawierają regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego” (wyrok TK z 27 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08).

Konstrukcja realizacji przez przedsiębiorców obowiązku ochrony środowiska naturalnego przed niekorzystnym oddziaływaniem odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji polega na swoistej gradacji.

Warto zauważyć, że nie wszystkie podmioty wprowadzające do obrotu pojazdy, były objęte na gruncie ustawy – w jej brzmieniu z 2005 r. – obowiązkiem utworzenia sieci lub uiszczenia opłaty za jej brak. W pierwotnym brzmieniu art. 12 ust. 1 ustawy stanowił bowiem, że: „Wprowadzający pojazd, który wprowadza na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w roku kalendarzowym, może nie zapewniać sieci”.

Obowiązek utworzenia sieci lub (w efekcie jej niezapewnienia) wniesienia opłaty za brak sieci dotyczy więc przedsiębiorców, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili na terytorium kraju 1001 lub więcej sztuk pojazdów. Ustawodawca chronił tym rozwiązaniem przedsiębiorców, którzy wprowadzali pojazdy w mniejszym zakresie, co powodowane było zazwyczaj mniejszymi możliwościami organizacyjno-finansowymi tych przedsiębiorców. Podmioty te są co prawda objęte obowiązkiem uiszczenia opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju (art. 12 ust. 2 ustawy), nie jest to jednak kwota porównywalna z należnością, jaka powstałaby przy zastosowaniu mechanizmu obliczania należności za brak sieci zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy.

Poza tym trzeba dostrzec, że obowiązek odpowiedniego działania w celu ochrony środowiska ustawodawca ujął w formę alternatywy: samodzielnego utworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji bądź możliwości zapewnienia sieci przez umowy z podmiotami trzecimi lub uiszczenia opłaty za brak sieci. *De iure*, pierwotnym obowiązkiem przedsiębiorcy jest zapewnienie sieci zbierania pojazdów, natomiast *de facto* może zdarzyć się tak, że od decyzji przedsiębiorcy wprowadzającego pojazd będzie zależeć, czy ustawowy cel zrealizuje poprzez utworzenie sieci, czy też – uwzględniając chociażby analizę ekonomicznej opłacalności inwestycji w sieć zbierania pojazdów – przez uiszczenie opłaty za brak sieci.

Obowiązek poniesienia opłaty za brak sieci nie jest obowiązkiem pierwotnym ciążącym na przedsiębiorcach. Jest nim bowiem utworzenie sieci zbierania wprowadzonych pojazdów. Dopiero jego niewypełnienie prowadzi do powstania obowiązku poniesienia daniny publicznoprawnej, który aktualizuje się z mocy prawa; nie jest przy tym wymagane wydanie i doręczenie decyzji ustalającej wysokość daniny.

U podstaw takiego rozwiązania leży – z jednej strony – obdarzenie osób zobowiązanych do ponoszenia daniny zaufaniem publicznym, z drugiej zaś – nałożenie na nich obowiązku dołożenia należytej staranności w obliczaniu wysokości tych zobowiązań (B. Draniewicz, *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 102). Rola organu właściwego sprowadzi się do kontroli poprawności tych obliczeń (art. 17 ust. 1 ustawy).

Aspektem oceny przyjętej regulacji (przez pryzmat jej uciążliwości), jest mechanizm niwelowania finansowych konsekwencji poniesionej przez przedsiębiorcę opłaty za brak sieci. Warto podkreślić, że ustawodawca jedynie *prima facie* sięga, ustanawiając opłatę za brak sieci, „do kieszeni” przedsiębiorców. Mając na uwadze zakwalifikowanie opłat za brak sieci do kosztów uzyskania przychodów przedsiębiorcy (zob. pkt III.3.3 pisma), trudno uznać, że konstrukcja art. 14 ustawy, w jej brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowi nadmiernie uciążliwy środek oddziaływania na podmioty objęte jej regulacją.

7. Przystępując do oceny zgodności kwestionowanego przepisu z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa należy wyjaśnić, że wskazany wzorzec konstytucyjny można zastosować jedynie do analizy art. 14 w związku z art. 11 ustawy.

Jak wspomniano wyżej (pkt III.3.6 pisma), podstawowym obowiązkiem podmiotów prowadzących pojazdy jest zapewnienie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy: „Wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, obejmującą terytorium kraju 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”. Konsekwencją braku zapewnienia sieci jest powstanie obowiązku uiszczenia opłaty za brak sieci (art. 14 ust. 1 ustawy). W myśl art. 11

ust. 2 wprowadzający pojazd może zapewnić sieć na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu. Z powyższego wynika, iż w pierwszej kolejności wprowadzający pojazd powinien zapewnić dostęp do sieci w sposób samodzielny, dopiero w drugiej kolejności poprzez umowy z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu.

Pytający sąd podniósł wątpliwość odnoszącą się do wykonalności obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy, co ma znaczenie w perspektywie oceny czy ustawodawca, nakładając na adresata normy obowiązek, który obiektywnie nie mógł zostać przez niego wykonany w wymaganym zakresie, postąpił wobec niego lojalnie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyjął, że ustawodawca zobowiązał przedsiębiorców do zorganizowania sieci obejmującej 100% powierzchni kraju w sensie faktycznym (pytanie prawne, s. 6). Interpretacja ta jednak budzi zastrzeżenia zarówno w świetle treści art. 11 ust. 1 ustawy, jak i postanowień Dyrektywy 2000/53/WE. Poprawna – niezależnie od możliwych *a casu ad casum* uchybień w procesie stosowania prawa, a także stanowisku pytającego sądu – interpretacja art. 11 ust. 1 ustawy powinna uwzględniać nie tylko literalne brzmienie tego przepisu, które tylko *prima facie* opiera się na kryterium geograficznym. W istocie mamy w tym wypadku do czynienia z pojęciem konwencjonalnym (stworzonym na potrzeby ustawy), zgodnie z którym realizacja obowiązku jest uwarunkowana kumulatywnym spełnieniem przesłanek: 1) zapewnienia sieci zbierania pojazdów obejmującej terytorium kraju, 2) zapewnienia sieci w taki sposób, aby właściciel mógł oddać pojazd wycofany 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.

W praktyce, na potrzeby kontroli wykonania obowiązku zapewnienia sieci przez wprowadzających pojazdy, GIOŚ wykorzystuje program informatyczny, bazujący na cyfrowej mapie Polski, na którą nanoszone są dokładne współrzędne geograficzne stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów, działających w ramach sieci zbierania pojazdów podmiotu wprowadzającego pojazd. Następnie w punktach, w których znajdują się stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów nanoszone są koła o promieniu 50 km. Współrzędne geograficzne wszystkich stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów ustalane są za pomocą GPS-u w trakcie kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. W związku z powyższym, do oceny czy wprowadzający pojazd zapewnił sieć, wystarczy określić, czy

w miejscach nieobjętych siecią znajdują się miejscowości. Jeżeli wprowadzający pojazd nie objął siecią zbierania pojazdów wszystkich miejscowości, oznacza to, że nie zapewnił każdemu potencjalnemu właścicielowi możliwości oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji w sposób określony w art. 11 ust. 1 ustawy (na taki sposób ustalania realizacji obowiązku zapewnienia sieci wskazuje także WSA w Warszawie w przywoływanym już wyroku o sygn. akt IV SA/Wa 103/09).

Na podobnych założeniach opiera się również oficjalne stanowisko Departamentu Instrumentów Ochrony Środowiska w Ministerstwie Środowiska z dnia 16 marca 2006 r. (DIOŚ 024/80c/1989/06/JSD/MS; opubl. LEX 2010), zgodnie z którym: „W przypadku, gdy na danym obszarze kraju nie będzie istniał punkt zbierania pojazdów lub stacja demontażu oraz gdy nie zostanie dotrzymany warunek dotyczący odległości 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, nie jest spełniony obowiązek wymieniony w art. 11 ust. 1 ustawy”.

Przyjęta przez ustawodawcę regulacja art. 11 ust. 1 ustawy miała na celu uniknięcie sytuacji, w której przedsiębiorcy musieliby zapewnić sieć na obszarach, na których nie ma realnej potrzeby jej organizowania, *ad exemplum* na obszarach górskich czy terenach niezamieszkałych ze względu na wymogi ochrony środowiska.

Dodatkowo, pytający sąd, uzasadniając niemożliwość realizacji obowiązku utworzenia sieci, podnosi argument zbyt późnego opublikowania rozporządzeń wykonawczych do ustawy, regulujących minimalne wymagania dla stacji demontażu oraz punktów zbierania pojazdów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazuje, że rozporządzenia weszły w życie w listopadzie 2005 r. i że: „Biorąc pod uwagę fakt, iż czas trwania procedury uzyskania stosowanych zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu wynosił kilka miesięcy, z przyczyn obiektywnych niemożliwym było wydawanie przez stosowne organy decyzji, które umożliwiłyby takim przedsiębiorcom rozpoczęcie działalności w pierwszych miesiącach 2006 r.” (pytanie prawne, s. 7).

W odpowiedzi na powyższy zarzut wskazać należy, że Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 143, poz. 1206) opublikowane zostało w dniu 2 sierpnia 2005 r.

i przewidywało trzymiesięczne *vacatio legis* w celu umożliwienia jego adresatom dostosowanie swojej sytuacji do wymogów rozporządzenia. Drugie z rozporządzeń istotnych dla sprawy to Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 214, poz. 1806) opublikowane w dniu 28 października 2005 r. Oba rozporządzenia weszły w życie na początku listopada 2005 r. Wobec tego trudno przyjąć zarzut pytającego sądu, że organy administracji publicznej nie miały możliwości wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie stacji demontażu pojazdów czy też punktu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z postanowieniem art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.): „Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz w zakresie prowadzenia stacji demontażu pojazdów ma charakter związany, co oznacza, że właściwy organ ma obowiązek przed wydaniem decyzji skontrolować spełnienie przesłanek wskazanych w przepisach prawa i wydać decyzję lub odmówić jej wydania. Przyjmując, że przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie stosownego pozwolenia pod koniec listopada, organ administracyjny do końca roku powinien był wydać decyzję administracyjną. Wadliwa praktyka administracyjna nie może stanowić argumentu przesądzającego o niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których działa administracja publiczna.

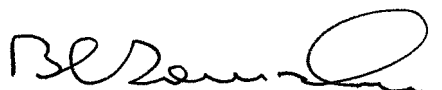
Z uwagi na powyższe konstatacje, stanowisko pytającego sądu stwierdzające brak obiektywnej możliwości wydania decyzji i tym samym, legalnego rozpoczęcia działalności przez przedsiębiorcę na początku 2006 roku, jest nieuzasadnione.

W świetle powyższych ustaleń trudno uznać, że obowiązek utworzenia sieci zbierania pojazdów przez przedsiębiorcę był niemożliwy do zrealizowania i automatycznie wprowadzał przedsiębiorców w „pułapkę” poniesienia kosztów organizowania sieci i jednocześnie uiszczenia opłaty za brak sieci.

8. Konfrontując art. 14 ustawy z postulatem adekwatności regulacji prawnej do zamierzonego przez nią celu oraz z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, trzeba przyjąć, że ustawodawca nie przekroczył w tym zakresie ram wyznaczonych treścią art. 2 Konstytucji.

Uwzględniając wcześniejsze rozważania, należy stwierdzić, że art. 14 ustawy – w zakresie wskazanym w *petitum* pisma – **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski