

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 9 marca 2011 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi Wydział II

w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Barbara Rymaszewska
Sędziowie	Sędzia WSA Arkadiusz Blewązka Sędzia WSA Sławomir Wojciechowski (spr.)
Protokolant	asystent sędziego Marcelina Chmielecka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lutego 2011 roku

sprawy ze skargi **J** **S**

na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł.**

z dnia **września 2010 r.**

nr

w przedmiocie **wymierzenia kary pieniężnej za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów**

postanawia:

1. **otworzyć zamkniętą rozprawę i odroczyć;**
2. **przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:**
 - a) **czy art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251 ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
 - b) **czy art. 79c ust. 3, w związku z art. 79d ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251 ze zm.) jest zgodny z art. 2, w związku z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284);**
3. **zawiesić postępowanie sądowoadministracyjne.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

UZASADNIENIE

Potrzeba wystąpienia z pytaniem prawnym – w trybie przepisu art. 193 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) (w dalszej części uzasadnienia: TK) – powstała na tle następujących okoliczności:

Marszałek Województwa Ł. decyzją administracyjną z dnia sierpnia 2010 r., w oparciu o przepisy art. 37 ust. 1 i 3, art. 79c ust. 3 oraz art. 79d ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251 ze zm.), w związku z art. 21 par. 1 pkt 2, art. 47 par. 1, art. 53 par. 1 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), wymierzył J S, właścicielowi A S O S z siedzibą w B karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwianiu odpadów za 2009 r.. W uzasadnieniu powyższej decyzji organ administracji wskazał, że powyższe zestawienie za rok 2009 J S złożył w dniu 12 kwietnia 2010 r., a zatem z uchybieniem terminu ustawowego do dokonania tej czynności. Organ wskazał, że przepis art. 37 ustawy o odpadach, określał na dzień 31 marca 2010 r. termin złożenia zbiorczego zestawienia za 2009 r..

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. decyzją z dnia września 2010 r. utrzymało w mocy powyższą decyzję organu pierwszej instancji.

J S na powyższą decyzję złożył skargę do sądu administracyjnego zarzucając naruszenie przepisu art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach przez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że organ administracji był zobligowany do nałożenia kary pieniężnej w każdym przypadku złożenia informacji o odpadach po terminie i tym samym organ nie mógł umorzyć postępowania w sprawie. Ponadto w ocenie skarżącego zastosowana kara jest niewspółmierna i rażąco wygórowana w stosunku do rodzaju uchybienia, które było niezawinione, nie wyrządziło szkody, a nadto obowiązek w końcu został spełniony.

Podstawę prawną decyzji administracyjnych wydanych przez organy w niniejszej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.). Przepis art. 1 pkt 49 ustawy z dnia 22 stycznia

2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145) wprowadził do tej ustawy rozdział 9a zatytułowany „Kary pieniężne” obejmujący przepisy art. 79b – 79d. Wśród tych uregulowań znalazła się norma art. 79c ust. 3 – będąca podstawą rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed tutejszym sądem. Przepis ten stanowi, że jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady, będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub sporządzania i przekazywania zbiorczego zestawienia danych lub sporządzania podstawowej charakterystyki odpadów lub przeprowadzania testów zgodności, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 złotych. Karę tę wymierza w drodze decyzji właściwy marszałek województwa (art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach). Powyższe uregulowania weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a więc w dniu 12 marca 2010 r. (art. 19 ustawy nowelizującej)

Wprowadzone regulacje w zakresie kar pieniężnych mają bezpośredni związek z przepisem art. 37 ust. 1 ustawy o odpadach stanowiącym, że posiadacz odpadów prowadzący ewidencję odpadów jest obowiązany sporządzić na formularzu zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów. Posiadacz odpadów powyższe zbiorcze zestawienia obowiązany jest przekazać marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania, zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w terminie do końca pierwszego kwartału (a więc do dnia 31 marca) za poprzedni rok kalendarzowy. Taka sytuacja istniała w odniesieniu do zbiorczych zestawień danych przekazywanych w roku 2010, a dotyczących działalności za 2009 r. (art. 1 pkt 26 lit a, w związku z art. 19 pkt 1) ustawy nowelizującej).

Do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc do 12 marca 2010 r. obowiązujący wówczas przepis art. 76 pkt 6 ustawy o odpadach stanowił, że „Kto (...) będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub zbiorczego zestawienia danych, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym, podlega karze grzywny”. Orzekanie w powyższych sprawach następowało na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 79 ustawy o odpadach). Tym samym do dnia 12 marca 2010 r. za powyższe wykroczenie możliwe było wymierzenie kary grzywny w rozmiarze od 20 do 5.000 złotych (art. 24

par. 1 ustawy 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010r., Nr 46, poz. 274 ze zm.).

Porównanie dyspozycji derogowanego przepisu art. 76 pkt 6 ustawy o odpadach, z aktualnie obowiązującym przepisem art. 79c ust. 3 tejże ustawy – w zakresie interesującym z punktu widzenia stanu sprawy zawisłej przed tutejszym sądem – wskazuje, iż obydwa przepisy normują kwestię nieterminowego wykonania obowiązku w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów oraz sporządzania i przekazywania we wskazanej przez prawo formie informacji o odpadach. Powyższe uregulowania różni natomiast tryb sankcjonowania nieterminowego zachowania. Do dnia nowelizacji ustawy o odpadach naruszenie prawa w powyższym zakresie stanowiło wykroczenie zagrożone karą grzywny, a orzekanie w takiej sprawie odbywało się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 79 ustawy o odpadach). Aktualnie owo naruszenie prawa stanowi delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną, a orzekanie w sprawie odbywa się w oparciu o odpowiednio stosowane przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa (art. 79d ust. 3 i 5 ustawy o odpadach).

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności przepisów art. 79c ust. 3 i art. 79d ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) pochodzą z następujących źródeł:

1. Ustawodawca dokonał depenalizacji zachowania określonego w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, poddając je reżimowi odpowiedzialności administracyjnej. Określenie czynu poddanego sankcji pozostało jednak tożsame z poprzednim uregulowaniem. Znacznie natomiast zwiększono jej dolegliwość. Ponadto zmiana reżimu odpowiedzialności pozbawiła poddanego temu reżimowi obywatela gwarancji proceduralnych, które winny przysługiwać osobom, wobec których toczy się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Stanowi to w ocenie sądu naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i gwarancji proceduralnych wynikających z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w dalszej części uzasadnienia: Konwencja).

2. Ustawodawca wprowadzając w miejsce kary grzywny – możliwej do orzeczenia w rozmiarze od 20 do 5.000 zł – jedną sankcję w wysokości 10.000 zł. przewidział jej stosowanie wobec zachowań o różnym stopniu społecznej nieakceptowalności i bardzo zróżnicowanych negatywnych skutkach. Naruszył tym w

ocenie sądu zasadę proporcjonalności wkroczenia, która stanowi urzeczywistnienie zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Uwagi ogólne

Na wstępie wskazać wypada, iż instytucja kar administracyjnych była już przedmiotem rozważań Trybunału i możliwość ich stosowania nie spotkała się z negatywną reakcją. Trybunał wskazywał bowiem, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (vide: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie o sygn. akt P 19/06). Skutkiem takiego stanowiska jest przekonanie, iż to władza ustawodawcza ma pełnię uprawnień do tego aby przenosić określone społecznie niepożądane zachowanie z odpowiedzialności karnej do administracyjnej, bowiem mieści się to w ramach polityki legislacyjnej, którą wyznacza przeświadczenie ustawodawcy, że w ten sposób lepiej będą realizowane określone cele stawiane przed prawem.

Nie jest rolą niniejszego pytania wskazywanie tych wszystkich sytuacji, w których ustawodawca w ostatnim czasie dokonał zamiany i w miejsce odpowiedzialności karnej dla sankcjonowania określonego zachowania wprowadził odpowiedzialność administracyjną. Wystarczy jednak wskazać na te sprawy, które w ostatnich kilku latach rozpoznawane były przez Trybunał aby dojść do przekonania, iż na naszych oczach dokonuje się swoiste zastępowanie jednych reguł odpowiedzialności innymi (vide chociażby: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., w sprawie sygn. akt P 19/06, wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt K 13/08, wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09).

Instytucja odpowiedzialności administracyjnej w takim kształcie jaki nadawał jej w ostatnich latach ustawodawca i jaki nadał jej również w regulacji objętej zakresem niniejszego pytania budzi wiele poważnych wątpliwości, szczególnie wobec braku konstytucyjnych uregulowań odnoszących się do samej instytucji odpowiedzialności administracyjnej. W takiej sytuacji formalne zastępowanie odpowiedzialności karnej innymi rodzajami odpowiedzialności, nie znanymi Konstytucji, w dość oczywisty sposób może prowadzić do stosowania przez państwo wobec swych obywateli represji z ominięciem gwarancji, które przypisane są odpowiedzialności karnej.

Nie podważając zatem kompetencji ustawodawcy do dokonywania zmian w kwalifikowaniu niektórych zdarzeń uzasadniających odpowiedzialność, trzeba

pamiętać aby podmioty poddane ukaraniu nie znalazły się w gorszej sytuacji tylko z tego względu, że reżim odpowiedzialności wprowadzony nowymi regulacjami różni się od dotychczasowej odpowiedzialności karnej. Stąd zmiana reżimu odpowiedzialności, umożliwiająca szybką i skuteczną reakcję na naruszenie prawa, winna opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem proporcjonalności i efektywności gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy (vide wyrok ETPC z dnia 4 października 2007 r., w sprawie Anghel przeciwko Rumunii, skarga nr 28183/03, oraz wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09)

Represyjny charakter odpowiedzialności

Zdaniem sądu stawiającego niniejsze pytanie odpowiedzialność administracyjna w takim kształcie jaki nadał jej ustawodawca – bez względu na inne cele, które stawia jej ustawodawca – podobnie jak odpowiedzialność karna jest rodzajem stosowanej przez państwo odpowiedzialności represyjnej. Podkreślenia wymaga, iż analizując instytucję odpowiedzialności administracyjnej sąd nie odnosi się do oceny ukształtowanego w doktrynie modelu owej odpowiedzialności lecz do konkretnych uregulowań, które ustawodawca sygnuje mianem odpowiedzialności administracyjnej

Trybunał w swych dotychczasowych orzeczeniach kładł nacisk na to, iż „powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnej jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja” (vide chociażby: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., w sprawie sygn. akt P 19/06, wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt K 13/08, wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09). Dostrzegając pełnienie także innych funkcji przez poszczególne sankcje Trybunał pozostawał na stanowisku, że owo „powszechne postrzeganie” obu rodzajów sankcji przesądza o tym „czy dana sankcja jest ze swej istoty karna czy administracyjna”. (vide: wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09). Analizując przepis przedstawiony w pytaniu nie można nie dostrzec – bo widać to na pierwszy rzut oka – iż w ramach odpowiedzialności administracyjnej, w takim kształcie jaki nadał jej ustawodawca w ocenianej regulacji, wskutek stosowania środków przymusu mających zapewnić wykonanie określonych obowiązków, państwo stosuje wobec obywatela dolegliwą sankcję.

Trybunał wskazywał w przekonujący sposób, iż „każda decyzja legislacyjna o wydaniu nowego aktu prawnego winna być analizowana w płaszczyznach: merytorycznej trafności tworzonego aktu normatywnego, jego

poprawności pod względem techniki legislacyjnej oraz wpływu tworzonego aktu na system prawa, do którego zostaje włączony, zharmonizowania tworzonego aktu z systemem aktów obowiązujących pod względem aksjologicznym i prakseologicznym". (vide: wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09). Wydaje się zatem, iż w odniesieniu do regulacji objętej postawionym pytaniem konieczne winno być także dokonanie analizy jej „merytorycznej trafności”.

Zgodnie z poglądami doktryny sankcja administracyjna – w odróżnieniu od sankcji karnej – pozbawiona jest funkcji odpłaty i nie stanowi konsekwencji dopuszczenia się czynu zabronionego. Wydaje się zatem, że dla jednoznacznego ustalenia jaki charakter prawny mają określone uregulowania koniczne jest dokonanie analizy ich cech i funkcji, aby możliwe było potwierdzenie wzorca jednego z owych rodzajów odpowiedzialności.

Otóż gdyby przyjąć, że owej funkcji odpłaty pozbawiona jest aktualna sankcja, to rodzi się pytanie o to, w jakim elemencie dotychczasowej kary grzywny, owej funkcji „odpłaty” należałoby upatrywać. W ocenie sądu dość trudno dopatrzeć się „odpłaty” ze strony państwa w sankcji przewidzianej za czyn polegający na nieterminowym złożeniu oświadczenia. Tym niemniej mimo braku wyraźnej funkcji odpłaty nigdy nie był kwestionowany represyjny charakter kary za ten sam czyn, sygnowany jako wykroczenie.

Podobnie wątpliwości pojawiają się podczas kwalifikowania charakteru prawnego zachowania rodzącego odpowiedzialność. Otóż skoro „sankcja administracyjna nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego” lecz jedynie „skutkiem zaistnienia określonego stanu niezgodnego z prawem”, to istotą owego rozróżnienia winny być co najmniej różnice w samym opisie zachowania. Analizując natomiast dyspozycję derogowanego przepisu art. 76 pkt 6 i obecnie obowiązującego art. 79c par. 3 ustawy o odpadach należy wskazać, iż treść owych przepisów – w części stanowiącej opis zachowania podlegającego ukaraniu – jest identyczna. W obu wypadkach jest to nieterminowe wykonanie obowiązku przekazania wymaganych informacji lub zbiorczego zestawienia danych o odpadach. Skoro tak, to pojawia się poważna wątpliwość dlaczego ten sam opis społecznie niepożądanego zachowania na gruncie odpowiedzialności karnej traktowany jest jako „czyn zabroniony”, a na gruncie odpowiedzialności administracyjnej jako „stan niezgodny z prawem”. Co więcej pojawia się wątpliwość, co takiego – poza samą decyzją ustawodawcy realizującego cele polityki legislacyjnej – wydarzyło się, aby dokonywać tak radykalnej

zmiany w kwalifikowaniu tego samego, niezmiennego, społecznie niepożądanego zachowania.

W ocenie sądu stawiającego niniejsze pytanie element represji państwa wobec obywatela zawarty w karze winien mieć decydujące znaczenie z punktu widzenia potrzeby zachowania gwarancji obywatelskich. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (w dalszej części uzasadnienia: ETPC) – odnosząc się do kwestii kryteriów represyjnego charakteru określonej odpowiedzialności – wskazywało na charakter czynu albo zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność, a także na cel i surowość kary (vide chociażby: wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni v. Holandia, skarga nr 5100/71). Zatem bez względu na formalne zakwalifikowanie określonej sankcji, o jej represyjnym charakterze świadczy między innymi charakter zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz wysokość kary, która aby mogła być uznana za represyjną winna „przekraczać pewien stopień surowości” (vide: wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie Zolotukhin v. Rosja, skarga nr 14939/03).

Jak zostało to już powyżej wskazane porównanie dyspozycji derogowanego przepisu art. 76 pkt 6 i obecnie obowiązującego art. 79c par. 3 ustawy o odpadach nie wykazuje różnic w opisie społecznie niepożądanego zachowania. Zatem jeśli charakter tego zdarzenia nie budził dotychczas wątpliwości i uzasadniał potrzebę stosowania wobec niego odpowiedzialności o represyjnym charakterze, to – wobec braku różnic w opisie społecznie niepożądanego zachowania – nie sposób znaleźć powodu do wskazania, że charakter tego zdarzenia uległ zmianie.

Natomiast jeśli chodzi o ocenę stopnia surowości zastosowanej sankcji, to nie powinno ująć uwadze, że sankcja, która jest przedmiotem analizy w niniejszej sprawie wynosi 10.000,00 złotych, a więc oscyluje wokół trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia, wynoszącego aktualnie 3.438,21 (vide: komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 lutego 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2010 r.). Obiektywnie rzecz ujmując – abstrahując przy tym od rodzaju prawnie chronionego dobra – aktualna sankcja jest znacząco dolegliwa dla większości obywateli. Jeśli zatem – oceniając zastosowaną sankcję wyłącznie z punktu widzenia jej wysokości – nie budził wątpliwości represyjny charakter sankcji za ten sam czyn, zakwalifikowany jako wykroczenie, to aktualnie funkcja represyjna zastosowanej sankcji również nie powinna być kwestionowana. Już tylko porównanie wielkości sankcji przed i po nowelizacji wskazuje dość jednoznacznie, iż po formalnym zakwalifikowaniu analizowanego naruszenia prawa do odpowiedzialności administracyjnej przewidziana

kara nie tylko „przekracza pewien stopień surowości”, ale dodatkowo została ona znacząco podwyższona. Wszak do dnia 12 marca 2010 r. – obowiązujący wówczas przepis art. 76 pkt 6 ustawy o odpadach – przewidywał za nieterminowe przekazanie sprawozdania karę grzywny, która mogła zostać orzeczona w rozmiarze od 20 do 5.000 złotych (art. 24 par. 1 ustawy 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010r., Nr 46, poz. 274 ze zm.).

Odnosząc się do celu zastosowanej sankcji wskazać należy, iż funkcji tej nie można omawiać w oderwaniu od wysokości zastosowanej kary. Jeśli celem kary nie miałyby być represja, to – stojąc na gruncie orzecznictwa ETPC – dolegliwość wynikająca z ukarania nie powinna przekraczać „pewnego stopnia surowości”. Nie pretendując do wskazania jaki stopień dolegliwości przemawia za represyjnym celem kary, to z pełnym przekonaniem należy opowiedzieć się za represyjnym celem sankcji, której surowość oscyluje wokół trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a nadto dwukrotnie przekracza górną granicę kary grzywny za wykroczenie. Okoliczność, że ustawodawca rezygnuje z penalizacji określonego zachowania, ale jednocześnie nie rezygnuje z samego karania za owo zachowanie, nie może jeszcze samodzielnie świadczyć o tym, że celem nowej sankcji nie jest represja.

Wszystkie powyższe spostrzeżenia w ocenie sądu stawiającego pytanie dość jednoznacznie przemawiają nie tylko za tezą o represyjnym charakterze stosowanej aktualnie sankcji, ale także świadczą o bardzo znaczącym podwyższeniu owej represyjności w porównaniu z sankcją dotychczas przewidywaną przez prawo.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał na różnice w skutkach ukarania za wykroczenie i wymierzenia kary administracyjnej. Jest oczywiste, iż przepis art. 46 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 274 ze zm.) nie znajduje odpowiednika w prawie administracyjnym. Wydaje się jednak, że brak skutków ukarania w prawie administracyjnym nie pozbawiona jeszcze kary administracyjnej funkcji represji. Tym bardziej, że w wypadku odpowiedzialności za wykroczenia skutki ukarania (w razie orzeczenia kary innej niż kara aresztu) są symboliczne, w szczególności w porównaniu do skutków skazania za przestępstwo i najczęściej w ogóle nie są postrzegane jako element zwiększający represyjność zastosowanej sankcji karnej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, nie można tracić z pola widzenia również i tego stanowiska Trybunału, w którym wskazywał, iż dla określenia charakteru konkretnej instytucji istotne znaczenie ma nie jej nazwa lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże (vide: wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie sygn. akt

P 6/02). Bazowanie na powyższym stanowisku niewątpliwie daje możliwości oceny, czy ustawodawca dokonując – w ramach prowadzonej polityki legislacyjnej – przeniesienia określonego społecznie niepożądanego zachowania z ram odpowiedzialności karnej do administracyjnej, nie zrezygnował ze stosowania represji wobec obywateli naruszających wyznaczony przez prawo wzorzec zachowania.

Wypada w tym miejscu także wskazać, iż Trybunał dokonując materialnoprawnej oceny innych uregulowań prawnych niż kary administracyjne – dochodził do przekonania o ich represyjnym charakterze (vide chociażby: wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., w sprawie sygn. akt K 39/07 – w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., w sprawie sygn. akt K 18/03 – w odniesieniu do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych). Pozwoliło to Trybunałowi odnieść do tych rodzajów odpowiedzialności konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej. Wydaje się, iż brak jest przekonujących argumentów, które stałyby na przeszkodzie temu aby powyższe zapatrywanie rozciągnąć również na kary administracyjne.

Mając na uwadze to co dotychczas zostało powiedziane można bronić tezy, że poza funkcją profilaktyczną i prewencyjną analizowane kary pieniężne pełnią także funkcje represyjne, a jednym z celów jaki przypisał im ustawodawca jest poddanie obywatela określonej formie ukarania. Bez znaczenia pozostaje przy tym ustalenie, której z wymienionych powyżej funkcji ustawodawca przypisał priorytetowe znaczenie. Jeśli zdecydował się na wprowadzenie uregulowań prowadzących do ukarania obywatela, a zastosowana kara „przekracza pewien stopień surowości”, to nie może być wątpliwe, że analizowana regulacja pełni funkcję represyjną.

Powyższa konkluzja z kolei uzasadnia przekonanie, iż także wobec tych uregulowań winny znaleźć zastosowanie gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności represyjnej. Nie chodzi przy tym aby gwarancje przewidziane dla – znanej Konstytucji RP – odpowiedzialności karnej stosować wprost do ocenianych uregulowań. Skoro zbudowanie adekwatnego wzorca kontroli wobec odpowiedzialności administracyjnej możliwe jest w oparciu o przepis art. 2 Konstytucji RP, to ów wzorzec kontroli powinien odwzorowywać gwarancje, jakie wobec odpowiedzialności o represyjnym charakterze wynikają między innymi z przepisu art. 42 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji.

Zakres odpowiedzialności

W kwestii określenia przesłanek odpowiedzialności administracyjnej TK odmawiał kontroli tejże instytucji przy zastosowaniu konstytucyjnie wyznaczonego

zakresu odpowiedzialności karnej (vide: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., w sprawie sygn. akt P 19/06; wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt K 13/08; wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09), wskazując, iż „do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji”. Z próbą wypełnienia treścią powyższego zapatrywania mamy do czynienia między innymi w stanowisku Trybunału odnoszącym się do kształtowania granic odpowiedzialności administracyjnej, w którym wskazano, iż od odpowiedzialności tej można się uwolnić poprzez wykazanie, że uczyniło się „wszystko czego można było rozsądnie wymagać” (vide: wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 12 /01). Tym samym Trybunał akcentował potrzebę istnienia okoliczności, które egzonerowałyby ten rodzaj odpowiedzialności. Wydaje się, iż było to działanie, które starało się „racjonalizować” dość ewidentne zaniechanie ustawodawcy przy wyznaczeniu zakresu tego rodzaju odpowiedzialności. Odpowiedzialność ta bowiem, wobec braku jakichkolwiek okoliczności ją ograniczających miała cechy odpowiedzialności absolutnej.

W swym późniejszym orzecznictwie zakres odpowiedzialności administracyjnej Trybunał znacząco ograniczył wskazując za M. Wincenciakiem, iż „nie do pogodzenia z zasadami praworządności oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej jest pominięcie okoliczności nadzwyczajnych, mających wpływ na określone zachowanie podmiotu” (vide: wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., w sprawie sygn. akt Kp 4/09; oraz M. Winceniak; Sankcje administracyjne i procedura ich wymierzania, Oficyna Wolters Kluwer, W-wa 2008 r.). Tym samym zakres owej odpowiedzialności winien być ukształtowany przy uwzględnieniu okoliczności nadzwyczajnych (kontratypów) wyłączających ową odpowiedzialność.

Powyższe stwierdzenie jest bardzo doniosłe i stanowi swoisty krok milowy dla możliwości „ucywilizowania” instytucji odpowiedzialności administracyjnej. TK – poprzestając na stanie wyższej konieczności nie wskazał dalszych konkretnych kontratypów, które winny wyłączać odpowiedzialność administracyjną. Wydaje się jednak, że – analogicznie, jak ma to miejsce na gruncie innych odpowiedzialności – katalog ten jest szerszy.

Konkludując wypada wskazać, iż brak ograniczenia odpowiedzialności administracyjnej w takich właśnie sytuacjach nadzwyczajnych winien prowadzić do stwierdzenia sprzeczności uregulowań prawnych statuujących ową odpowiedzialność z

przepisem art. 2 Konstytucji RP. (vide: wyrok TK z dnia 14 października 2009 r. w sprawie sygn. akt Kp 4/09). Analiza uregulowania prawnego przedstawionego TK od oceny w niniejszej sprawie nie pozostawia wątpliwości, iż statutowana owym uregulowaniem odpowiedzialność administracyjna pozbawiona jest jakichkolwiek ograniczeń ze względu na wskazane powyżej okoliczności nadzwyczajne.

Problemem o istotnym znaczeniu jest także kwestia świadomości naruszenia prawa w ramach odpowiedzialności administracyjnej. Trybunał konsekwentnie potwierdza, iż odpowiedzialność administracyjna oparta jest na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, a zatem powinna pozostawać oderwana od kwestii świadomości podmiotu naruszającego prawo (vide chociażby wyrok TK z dnia 14 października 2009 r. w sprawie sygn. akt Kp 4/09, powołujący się na D. Szumiło - Kulczycka, Prawo administracyjno – karne, Kraków 2004 r.). Rodzi się jednak poważna wątpliwość, czy tak ukształtowany zakres odpowiedzialności możliwy jest do pogodzenia z dyrektywą demokratycznego państwa prawa, w szczególności jeśli uwzględni się dolegliwość zastosowanej represji.

Wypada zatem postulować aby Trybunał, skoro nie czyni tego ustawodawca, nie poprzestając na akceptacji zastosowanej w ustawie terminologii, dokonał analizy rzeczywistych funkcji ocenianych norm prawnych, porównał zakres wyznaczonej przez oceniane uregulowanie odpowiedzialności z zakresem odpowiedzialności znanej Konstytucji i możliwej do zaakceptowania na gruncie norm konstytucyjnych. Konsekwencją tego powinno być – w oparciu między innymi o przepis art. 2 Konstytucji – zdefiniowanie możliwego do zaakceptowania – na gruncie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa – zakresu tej odpowiedzialności. Coraz śmielsze wprowadzanie przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej, w następstwie depenalizacji określonych niepożądanych społecznie zachowań, w pełni uzasadnia materialnoprawną ocenę tejże instytucji. Wszak o charakterze konkretnie zastosowanej odpowiedzialności nie powinno decydować jedynie jej zakwalifikowanie przez ustawodawcę lecz winna być brana pod uwagę treść, którą ustawodawca z nią wiąże (vide: wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie sygn. akt P 6/02) oraz kryteria odpowiedzialności wypracowane między innymi na gruncie art. 6 Konwencji (vide: wyrok ETPC z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie Menesheva v. Rosja, skarga nr 59261/00)

Gwarancje procesowe

Jak już sąd starał się wykazać we wcześniejszych rozważaniach, jeżeli ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie uregulowań prowadzących do ukarania obywatela, a zastosowana kara „przekracza pewien stopień surowości”, to nie może być wątpliwe, że analizowana regulacja prawna pełni funkcję represyjną, niezależnie od określenia trybu jej wymierzania. W ocenie sądu właśnie znowelizowany art. 79 c ustawy o odpadach zawiera regulację pełniącą funkcję nie tyle prewencyjną (która winna być domeną odpowiedzialności o charakterze administracyjnym), ale także represyjną i to o znacznym stopniu surowości.

Powyższa konkluzja z kolei uzasadnia przekonanie, iż także wobec omawianych uregulowań, chociaż formalnie zdepenalizowanych, winny znaleźć zastosowanie gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności o funkcji represyjnej. Nie chodzi przy tym, aby określone w Konstytucji RP gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej stosować wprost. W ocenie sądu niezbędność uwzględnienia gwarancji wobec odpowiedzialności ponoszonej w trybie administracyjnym można wywieść z art. 2 Konstytucji i winny one odwzorowywać gwarancje, jakie wobec odpowiedzialności o represyjnym charakterze wynikają między innymi z przepisu art. 42 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji Praw Człowieka.

Nie podważając kompetencji ustawodawcy do dokonywania zmian w kwalifikowaniu niektórych zdarzeń uzasadniających odpowiedzialność, trzeba pamiętać aby podmioty poddane ukaraniu nie znalazły się w gorszej sytuacji tylko z tego względu, że reżim odpowiedzialności wprowadzony nowymi regulacjami różni się od dotychczasowej odpowiedzialności karnej. Stąd zmiana reżimu odpowiedzialności, umożliwiająca szybką i skuteczną reakcję na naruszenie prawa, musi opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem proporcjonalności i efektywności gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy (vide wyrok ETPC z dnia 4 października 2007r., w sprawie Anghel przeciwko Rumunii, skarga nr 28183/03).

Tymczasem w omawianej nowelizacji ustawy o odpadach doszło właśnie do pogorszenia i to znaczącego, sytuacji podmiotu poddanego ukaraniu:

- znacznie podniesiono wysokość kary,
- nie przewidziano żadnych okoliczności mogących ową odpowiedzialność ograniczyć wykluczyć, przy tym zmieniając reżim odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną nie zadbano o zapewnienie osobie, której to postępowanie dotyczy tak szerokich gwarancji procesowych, jakie zapewnia kodeks wykroczeń.

Na konieczność zachowania gwarancji proceduralnych wobec odpowiedzialności administracyjnej zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2009r. w sprawie o sygn. akt Kp 4/09. Wówczas TK stanął na stanowisku, iż dekryminalizacja określonych zachowań – poprzez rezygnację z karania w postępowaniu o charakterze karnym na rzecz wymierzenia kary administracyjnej – „nie zwalnia z zachowania gwarancji proceduralnych”. Co więcej TK wskazał, iż „zmiana reżimu odpowiedzialności umożliwiająca szybką i skuteczną reakcję na naruszenie prawa musi (...) opierać się na rzetelnym postępowaniu toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy”. Wśród owych gwarancji TK wskazał wówczas jedynie – opierając się na rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (91) 1, przyjętej w dniu 13 lutego 1991r. – konieczność wysłuchania osoby, w stosunku do której toczy się postępowanie.

Gwarancja ta, która ma raczej charakter minimalny i tak w realiach sprawy objętej niniejszym pytaniem nie może być spełniona, bowiem przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.) – mające zastosowanie w sprawach dotyczących kar pieniężnych – nie przewidują w ogóle możliwości wysłuchania osoby, wobec której ma zostać wymierzona kara. Przy czym nawet gdyby możliwość taką przewidywały, to i tak złożone wyjaśnienia pozostawałyby bez wpływu zarówno na sam bieg postępowania, jak i na konieczność wymierzenia kary. Decyduje o tym bowiem brak w ocenianej regulacji jakichkolwiek możliwych do uwzględnienia okoliczności, które wyłączałyby albo ograniczały odpowiedzialność administracyjną.

Omawiana regulacja przewiduje nie tylko odpowiedzialność o obiektywnym, ale wręcz absolutnym charakterze, której zastosowanie zmusza organ administracji do pełnego automatyzmu przy wymierzaniu kary, bez względu na przyczyny zaistnienia naruszenia prawa i ciężaru tego naruszenia (np. stopnia przekroczenia terminu złożenia sprawozdania).

W ocenie sądu brak jest dostatecznych przesłanek do tego aby – przy takim zobiektywizowaniu odpowiedzialności, przy jednoczesnym braku stosownych gwarancji proceduralnych i relatywnie surowej sankcji – analizowane uregulowania uznać za odpowiadające kryteriom demokratycznego państwa prawa, wyznaczonym przez przepis art. 2 Konstytucji.

Jedną z gwarancji, jaka winna odnosić się do wszystkich postępowań, których celem jest stosowanie represji wobec obywatela jest prawo osoby, która ma być

ukarana do rozpatrzenia sprawy przez sąd. Ustawodawca zapewnił osobie ukaranej w trybie art. 79c ustawy o odpadach prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnemu.

Pojawia się jednak wątpliwość czy wybór takiej drogi kontroli decyzji, określającej wszak sankcję o charakterze represji pomimo jej formalnego zdepenalizowania, w dostateczny sposób zapewnia osobie w tym trybie ukaranej gwarancje procesowe, o których stanowi art. 6 Konwencji.

Uzasadnienie tej wątpliwości można znaleźć również w stanowisku wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanej już powyżej sprawie o sygn. akt Kp 4/09. Trybunał podkreślił, że dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, ustawodawca jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić. Sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki.

Konsekwentnie też w ocenie sądu należałoby rozciągnąć powyższe zapatrywania TK także na odpowiedzialność administracyjną w takim kształcie, w jakim wprowadzona została w analizowanym uregulowaniu. To zaś uzasadnia tezę o konieczności zagwarantowania osobie, wobec której ma być wymierzona kara materialnego prawa do sądu.

Tymczasem po nowelizacji art. 79 ustawy o odpadach zastąpiono rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny kontrolą decyzji administracyjnej (wymierzającej karę pieniężną), dokonywaną przez sąd administracyjny, który wszak kontroluje jedynie legalność zaskarżonej decyzji. Sąd administracyjny nie przejmuje sprawy do merytorycznego rozpoznania, poddaje jedynie ocenie działanie organu administracji publicznej, który orzeka o wymierzeniu kary pieniężnej w trybie art. 79c. Przy tym ustawodawca, jak już wcześniej wspomniano, nie przewidział żadnych okoliczności ograniczających odpowiedzialność W tym tylko znaczeniu poddanie reżimowi administracyjnemu - i w konsekwencji sądowo administracyjnemu - odpowiedzialności za naruszenie obowiązków określonych w art. 79 c ustawy o

odpadach, zagrożonej sankcją w ocenie sądu represyjną, tożsamą z sankcją kryminalną, nie zapewnia dostatecznych gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 6 Konwencji Praw Człowieka, a które winny przysługiwać w sytuacji nałożenia sankcji o charakterze represyjnym. Wątpliwości tej natury podnoszone są też w doktrynie prawa administracyjnego (M.Wincenciak „Sankcje administracyjne i procedura ich wymierzania” Oficyna Wolters Kluwer business , W-wa 2008, str. 215 i nast. oraz przytoczona tamże literatura)

Problemu tego zdaje się nie dostrzegać ustawodawca, który w ostatnich latach coraz częściej sięga po kary administracyjne, depenalizując pewne społecznie niepożądane zachowania i przenosząc je na grunt odpowiedzialności administracyjnej. Z założenia depenalizacja służyć ma przyspieszeniu egzekwowania zachowań społecznie pożądanych, ale i złagodzeniu opresyjności Państwa wobec obywateli. Ustawodawca zdaje się jednak nie dostrzegać różnic reżimów odpowiedzialności administracyjnej i karnej, problemów związanych z brakiem w istocie rozwiązań systemowych tej ostatniej. Jak wynika też z wcześniejszych uwag, działaniom ustawodawcy na tym polu nie towarzyszy należyta refleksja nad różnicą między następstwami poddania skutków zachowań społecznych określone

Proporcjonalność zastosowanej sankcji.

Zasada proporcjonalności wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych praw i wolności, należy do podstawowych zasad demokratycznego Państwa prawa.

Zasadę proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy wyprowadzić można z przepisu art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie TK przyjmuje się, iż z nieproporcjonalnością wkroczenia mamy do czynienia w razie nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy przy korzystaniu ze swobody regulacyjnej. (vide chociażby: wyrok TK z dnia 30 listopada 2004r., w sprawie sygn. akt SK 31/04, oraz wyrok TK z dnia 24 listopada 2008r., w sprawie sygn. akt K 66/07). Nie kwestionując samej potrzeby wkroczenia ustawodawcy z regulacją dyscyplinującą w materię terminowego wywiązywania się z obowiązku składania zbiorczych zestawień, to należy mieć poważne wątpliwości czy aktualnie zastosowana sankcja jest adekwatna do chronionego dobra i odpowiednio dolegliwą.

W ocenie sądu raczej niemożliwe jest znalezienie przekonującego, racjonalnego wytłumaczenia dla tak radykalnego podwyższenia poziomu zastosowanej sankcji, jak to ma miejsce po nowelizacji. Przy czym warto wskazać, iż powyższa

konkluzja oparta została wyłącznie na prostym porównaniu maksymalnego ustawowego zagrożenia kary grzywny za wykroczenie z aktualną karą pieniężną. Gdyby pokusić się o porównanie surowości aktualnie przewidzianej sankcji z karą faktycznie orzecaną za ten rodzaj wykroczenia, jakim jest nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia, to konkluzja o wielokrotnym podwyższeniu surowości zastosowanej kary musiałaby być jeszcze bardziej oczywista. W pełni uzasadnia to tezę, że od czasu wejścia w życie znowelizowanych przepisów i zmiany reżimu odpowiedzialności osoby, które będąc do tego zobowiązane, składają sprawozdania z przekroczeniem określonego przez prawo terminu, zostają de facto ukarane surowiej, pomimo dekryminalizacji powyższego zachowania.

Fundamentalną zasadą państwa prawa jest tworzenie regulacji prawnych umożliwiających proporcjonalną reakcję w razie wystąpienia zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność. Stąd istnieje potrzeba wyraźnego zdefiniowania dobra podlegającego ochronie i jednoczesnego wykazania adekwatności zastosowanych regulacji prawnych do rangi chronionego dobra.

Nie ulega wątpliwości, że środowisko naturalne, zachowanie jego zasobów (a tej materii dotyczy pośrednio omawiana regulacja) jest dobrem, które winna otaczać szczególna troska państwa i jego obywateli. Jednakże analizując regulację prawną podlegającą ocenie w niniejszej sprawie dość trudno wskazać na dobro, którego ochrona uzasadniałaby zastosowanie tak surowej sankcji. Zarówno bowiem zbiorcze zestawienie danych o odpadach, jak i odrębne sprawozdania składane w tym zakresie służą marszałkowi województwa wyłącznie do prowadzenia bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami, którą w formie raportu przekazuje raz w roku ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Minister ten z kolei prowadzi centralną bazę danych dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami. (art. 37 ust. 6 i 10 ustawy o odpadach). Do wojewódzkiej bazy danych o odpadach dostęp mają określone podmioty publiczne, zaś raport wojewódzki dotyczący wytwarzania i gospodarowania odpadami za poprzedni rok kalendarzowy marszałek województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do końca drugiego kwartału roku kalendarzowego następującego po nim (art. 37 ust. 7 ustawy o odpadach oraz par. 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie zasad sporządzania raportu wojewódzkiego (Dz. U. Nr 101, poz. 688).

Zbiorcze zestawienia służą organom administracji publicznej do zbierania informacji o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami. Tworzone w ten sposób bazy danych służą monitorowaniu ilości wytwarzanych odpadów i prowadzeniu efektywnej

polityki w zakresie gospodarowania odpadami, a więc wypełnianiu przez władze publiczne istotnych obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Składanie powyższych sprawozdań nie jest jednak zachowaniem, które ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, której przejawem jest ogólnie pojęta gospodarka odpadami. Pozwala jedynie monitorować i planować działania służące gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym i krajowym. Nieterminowe złożenie sprawozdania, jako utrudniające prawidłowe monitorowanie gospodarki odpadami z pewnością utrudnia ocenę zachowania podmiotu gospodarującego odpadami.

O ile jednak nie wzbudza wątpliwości – z punktu widzenia kryterium proporcjonalności wkroczenia – wysokość sankcji za tak spektakularnie niebezpieczne zachowania, jak chociażby:

- pozbywanie się odpadów wbrew przepisom dotyczącym gospodarowania odpadami,
- zbieranie odpadów wbrew zakazowi ich zbierania,
- prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków (art. 79b ust. 2 ustawy o odpadach),

o tyle poważne wątpliwości budzi zrównanie sankcji za przekroczenie terminu do złożenia zbiorczego zestawienia z sankcją za powyższe delikty. Wszak waga chronionych dóbr i stopień naruszenia są nieporównywalne. Delikt wobec sprawozdawczości i to wyłącznie w zakresie nieterminowego złożenia wymaganego sprawozdania nie usprawiedliwia zastosowania tożsamej sankcji jak w przypadku świadomego, jakim są zachowania określone w art. 79 b ustawy o odpadach, bezpośrednio zagrażające zasobom środowiska. Takie unormowanie, nie różnicujące sankcji w stosunku do krańcowo odmiennych zachowań, o różnym natężeniu ujemnych skutków jest również sprzeczne z regułą poprawnej legislacji.

Naruszenia zasady proporcjonalności można upatrywać też w samej regulacji art. 79c ust.3 ustawy, w której przewiduje się tożsamą karę i za nieterminowe złożenie sprawozdania i za złożenie go niezgodnie ze stanem rzeczywistym i za niezłożenie w ogóle.

Wykazany powyżej brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji za nieznaczne nawet uchybienie w zakresie terminu złożenia sprawozdania z sankcją za świadome, trwałe uchylanie się od jego wypełnienia czy za umyślne naruszenia zasad gromadzenia odpadów stanowi europejski standard krytycznej oceny

takiego rozwiązania legislacyjnego (vide wyrok ETS z 29 lutego 1996r., C-193/94, Skanavi i Chryssanthakopoulos).

Reasumując tę część rozważań, obowiązująca regulacja art. 79c ust.3 ustawy o odpadach narusza zasadę proporcjonalności i w tym znaczeniu również narusza zasady demokratycznego państwa prawa, zasadę sprawiedliwości społecznej przez nieproporcjonalność wkroczenia ustawodawcy, wyrażone w art. 2 Konstytucji.

Związek stawianego pytania ze sprawą rozstrzyganą przez sąd administracyjny.

Rozstrzygnięcie przedstawionych wątpliwości co do konstytucyjności przyjętych rozwiązań ma bezpośrednie znaczenie dla rozpoznania sprawy zawisłej przed tutejszym sądem. Przepisy statuujące możliwość ukarania karą pieniężną za nieterminowe przekazanie marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia stanowią podstawę decyzji zaskarżonej do tutejszego sądu. Tak więc sądowa ocena legalności zaskarżonej decyzji uzależniona jest od tego czy TK potwierdzi czy też nie zasadność wątpliwości, jakie powziął tutejszy sąd rozpoznając sprawę.

Z uwagi na powyższe sąd postanowił przedstawić niniejsze pytanie prawne sformułowane w punkcie 2. postanowienia.

Na podstawie przepisu art. 124 par. 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd orzekł o zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem