

75/7/A/2012

WYROK

z dnia 9 lipca 2012 r.

Sygn. akt P 8/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 lipca 2012 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy:

- 1) art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202), 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 kary administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, to jest z wynikającą z niego zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji,
- 2) art. 2 ustawy z 29 czerwca 2007 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z 20 stycznia 2005 r. powołanej w punkcie 1 w pierwotnym brzmieniu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, to jest z wynikającą z niego zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji,

o r z e k a:

1. Art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 i Nr 175, poz. 1458, z 2007 r. Nr 176, poz. 1236, z 2009 r. Nr 79, poz. 666, Nr 92, poz. 753 i Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 28, poz. 145 i Nr 76, poz. 489 oraz z 2011 r. Nr 63, poz. 322), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy 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 wysokości opłaty za brak sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 lipca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 820.

Rzeczypospolitej Polskiej zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

2. Art. 2 ustawy z 29 czerwca 2007 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z 20 stycznia 2005 r. powołanej w punkcie 1 w pierwotnym brzmieniu, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający), postanowieniem z 16 listopada 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1383/09) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.; dalej: ustawa o recyklingu), 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; dalej: nowelizacja z 2007 r.), w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze kary administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, oraz art. 2 nowelizacji z 2007 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o recyklingu w jego pierwotnym brzmieniu, są zgodne z art. 2 Konstytucji i z wynikającą z niego zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

1.1. W stanie faktycznym zawisłej przed WSA w Warszawie sprawy spółka, wprowadziwszy na terytorium Polski w 2006 r. ponad 1 000 pojazdów, złożyła w ustawowym terminie do 31 marca 2007 r. roczne sprawozdanie o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za rok 2006. W sprawozdaniu spółka podała, na podstawie załączonych dokumentów, iż zapewniła w 2006 r. sieć zbierania pojazdów pozwalającą na efektywne zbieranie pojazdów wycofanych z eksploatacji zgodnie z ustawą o recyklingu i w związku z tym nie powstał obowiązek naliczenia i wniesienia opłaty za brak utworzenia sieci zbierania pojazdów za 2006 r. Pod koniec 2008 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie.

Po stwierdzeniu naruszenia przez spółkę obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu oraz po uzyskaniu stanowiska spółki co do wskazanej oceny, GIOŚ w decyzji z 3 kwietnia 2009 r. (nr DKR-420-1213d1/08/09/kc), wydanej na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu, określił zobowiązanie spółki za rok 2006 w wysokości prawie 15 mln zł, dokonując obliczenia należnej opłaty na podstawie art. 14 ust. 2-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu. Brak utworzenia sieci zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu został stwierdzony przez GIOŚ na podstawie dwóch badań przeprowadzonych przy wykorzystaniu systemu informatycznego „Rejestr Podmiotów Wprowadzających Pojazdy RWPinfo” w oparciu o dokumenty przesłane przez spółkę. W pierwszym badaniu GIOŚ stwierdził, że pokrycie siecią na podstawie umów zgłoszonych przez spółkę i przy wykluczeniu z analizy

niezamieszkałych obszarów kraju wynosiło 95,53% terytorium kraju na dzień 1 stycznia 2006 r., osiągnęło poziom 99,42% w dniu 4 września 2006 r., a ostatecznie poziom 99,64% na dzień 29 grudnia 2006 r. W drugim badaniu GIOŚ wykluczył z analizy część umów zawartych przez spółkę z zewnętrznymi przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu, które uznał za nieaktualne, oraz część umów zawartych ze stacjami demontażu nie bezpośrednio przez spółkę, ale w sposób „kaskadowy” przez współpracujących z nią podmiot gospodarczy. GIOŚ nie kwestionował prawidłowości zawarcia umowy przez spółkę ze współpracującym podmiotem „oferującym sieć”, który jednocześnie sam stanowił stację demontażu. GIOŚ dokonał kwalifikacji tej umowy oraz umów zawieranych przez ten podmiot z innymi stacjami demontażu z punktu widzenia wywiązania się samej spółki z obowiązku zapewnienia sieci wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Umów tych, zdaniem GIOŚ, nie można uznać za zawarte w imieniu spółki, dlatego nie spełniały definicji art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Po wykluczeniu z analizy wskazanych umów GIOŚ stwierdził, że prawidłowe pokrycie siecią wyniosło 67,79% terytorium kraju na dzień 1 stycznia 2006 r., poziom 85,95% na dzień 4 grudnia 2006 r., i poziom 86,77% na dzień 27 grudnia 2006 r.

1.2. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w decyzji z 19 czerwca 2009 r. (nr DKR-420-1213d2/08/09/kc), wydanej na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu, GIOŚ utrzymał w mocy decyzję określającą wysokość zobowiązania spółki za 2006 r. oraz kwalifikację „kaskadowej” formy wywiązania się z obowiązku zapewnienia sieci jako niezgodnej z ustawą.

W uzasadnieniu decyzji GIOŚ odrzucił podniesiony przez spółkę zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000 r., s. 34; dalej: dyrektywa 2000/53/WE) przez zaniechanie jej bezpośredniego zastosowania. Spółka podnosiła, że organ administracji obowiązany jest do odmowy zastosowania przepisu krajowego – art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu – jako sprzecznego w swej merytorycznej treści z dyrektywą. Zdaniem spółki, art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu zgodnie z literalnym brzmieniem nakłada obowiązek zapewnienia sieci obejmującej całość, czyli 100% terytorium kraju, a przez to nie służy realizacji celu wyartykułowanego w dyrektywie. Na podstawie dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek podjęcia niezbędnych środków m.in. w celu zapewnienia, że punkty zbierania będą „w wystarczającym stopniu” dostępne na ich terytorium. Spółka podnosiła, że wykładnia art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu w świetle art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/53/WE prowadzić powinna do wniosku, że podmiot wprowadzający pojazdy, który zapewnił w danym roku sieć pokrywającą nie całą, ale przeważającą (np. ponad 95%) powierzchnię kraju w taki sposób, aby odległość do każdej stacji demontażu wynosiła nie więcej niż 50 km i jednocześnie zapewnił bezkosztowy odbiór od właściciela zamieszkującego na terenie niepokrytym siecią, „zapewnia sieć” w rozumieniu art. 11 ustawy o recyklingu.

Podobnie GIOŚ nie uwzględnił zarzutu, że nieprawidłowe zastosowanie art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu narusza art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, a także art. 5 ust. 1 i 4 Traktatu o WE. Naruszenie wskazanych przepisów Konstytucji wynika, zdaniem spółki, stąd, że art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu nakładał na przedsiębiorców obowiązek obiektywnie niemożliwy do spełnienia w 2006 r., m.in. ze względu na późne opublikowanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Obowiązek ten jest niepotrzebny dla realizacji celu, któremu ma służyć, nie jest zatem konieczny w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o recyklingu organ powinien uwzględnić jej nowelizację z 2007 r. oraz powody tej nowelizacji. Zdaniem spółki, prokonstytucyjna wykładnia art. 11 ust. 1 ustawy

o recyklingu i innych jej przepisów powinna prowadzić GIOŚ do oparcia się na brzmieniu ustawy o recyklingu ustalonym nowelizacją z 2007 r. i w efekcie do ustalenia niższej wysokości opłaty z uwzględnieniem obecnie obowiązującego art. 14 ust. 5 i 6 ustawy.

GIOŚ uznał, że proponowany przez spółkę zabieg prokonstytucyjnej wykładni przepisów oznaczałby odmowę zastosowania obowiązującego art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu jako niezgodnego z Konstytucją. Zdaniem GIOŚ, organ administracji nie może samodzielnie dokonywać oceny zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Ponieważ przepisy ustawy o recyklingu obowiązują i nie utraciły mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, zatem zgodnie z art. 87 Konstytucji stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego. Na ich podstawie GIOŚ musiał wydać decyzję, w której określił wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r.

1.3. Spółka wniosła skargę do WSA w Warszawie na decyzję GIOŚ z 19 czerwca 2009 r., podnosząc przed sądem te same zarzuty niezgodności ustawy o recyklingu z Konstytucją i dyrektywą 2000/53/WE, co sformułowane we wniosku do GIOŚ o ponowne rozpatrzenie sprawy.

1.4. WSA w Warszawie zawiesił postępowanie w sprawie i postanowieniem z 16 listopada 2009 r. zwrócił się z niniejszym pytaniem prawnym przedstawiając wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o recyklingu oraz art. 2 nowelizacji z 2007 r. w odpowiednich zakresach normatywnych.

W uzasadnieniu pytania prawnego WSA w Warszawie podkreślił, że w jego ocenie opłata za brak sieci zbierania pojazdów, według pierwotnej regulacji ustawy o recyklingu, jest sankcją pieniężną mającą w istocie charakter kary administracyjnej za niewykonanie podstawowego obowiązku prawidłowego zapewnienia przez przedsiębiorcę, wprowadzającego na terytorium kraju więcej niż 1 000 pojazdów w danym roku, sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Istnienie tej sankcji miało wymuszać na dużych podmiotach gospodarczych tworzenie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. W przeciwieństwie do wprowadzających mniejsze ilości pojazdów, dla dużych podmiotów obowiązek utworzenia sieci jest obowiązkiem pierwszoplanowym i podstawowym. Obowiązek uiszczenia opłaty za brak sieci ma więc na celu przymuszenie podmiotów wprowadzających pojazdy do tworzenia takiej sieci. Możliwość realizacji obowiązku zapewnienia sieci przez uiszczenie określonej sumy pieniężnej na rzecz państwa jest iluzorycznym sposobem implementacji celu dyrektywy 2000/53/WE i ustawy o recyklingu, ponieważ za środki uzyskane z opłaty państwo nie organizuje własnego efektywnego systemu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

WSA w Warszawie zaznaczył, że samo obwarowanie obowiązku stworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji sankcją administracyjną na wypadek jego niewykonania jest rozwiązaniem uzasadnionym i zgodnym z Konstytucją. Jednak ustawowa regulacja opłaty za brak sieci wywołuje poważne wątpliwości konstytucyjne. Regulacja pierwotnego brzmienia art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu mająca zastosowanie w sprawie była nadmiernie rygorystyczna i nieproporcjonalna do celu, który ustawa realizuje implementując cel dyrektywy 2000/53/WE. Brak proporcjonalności polega na wprowadzeniu równej co do wysokości sankcji wobec osoby, która świadomie i w sposób trwały uchyla się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę, jak i wobec osoby, która dopuszcza się nieznacznego uchybienia przy spełnieniu obowiązku. Zdaniem WSA w Warszawie, rygorystyczna regulacja art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu nie zapewniała do chwili wejścia w życie nowelizacji z 2007 r. efektywnego wykonania celu dyrektywy 2000/53/WE, polegającego na wprowadzeniu takich rozwiązań prawnych mających na celu ochronę środowiska, by wszyscy wprowadzający pojazdy

faktycznie tworzyli na swój koszt kompletną sieć zbierania wraków od ich właścicieli. Niemożliwy do wykonania przepis ze względu na swój rygoryzm spowodował rezygnację większości wprowadzających pojazdy z wysiłku organizacji sieci (co wpływa negatywnie na środowisko i prowadzi do niewykonania podstawowego celu dyrektywy 2000/53/WE) oraz godzenie się z góry na poniesienie na koniec roku kalendarzowego opłaty za brak sieci, ostatecznie i tak wliczanej w cenę pojazdów (tj. przerzucanej na klientów).

WSA w Warszawie zauważył, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu, sieć zbierania pojazdów ma obejmować terytorium kraju, co literalnie obejmuje 100% powierzchni Polski. Rygoryzm regulacji opłaty za brak sieci polega na tym, że według literalnego brzmienia ustawy, sieć musi być zapewniona na całym terytorium kraju, a więc także na tych terenach Polski, na których nie istnieje żadne zapotrzebowanie na usługi zbierania pojazdów i stacji demontażu (rejonów jezior, gór i lasów, tereny o bardzo słabym zaludnieniu). Tymczasem żaden z przepisów dyrektywy 2000/53/WE nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia, aby sieć zbierania pojazdów pokrywała 100% terytorium danego państwa. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie mają zapewnić jedynie „adekwatną dostępność” punktów zbierania pojazdów na swoim terytorium.

Opłata za brak sieci, do chwili wejścia w życie nowelizacji z 2007 r., naliczana była zatem w pełnej wysokości zarówno wobec wprowadzających pojazdy, którzy w ogóle sieci nie stworzyli, jak i wobec tych podmiotów, które wykonały duży wysiłek finansowo-organizacyjny i stworzyły w danym roku sieć pokrywającą np. 99% powierzchni kraju. Podmioty te poniosły zarówno koszty stworzenia sieci, jak i koszty nałożonej później kary administracyjnej w pełnej wysokości. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów wprowadzających pojazdy w pierwszym roku obowiązywania ustawy, dla których wprowadzenie już od 1 stycznia 2006 r. obowiązku utworzenia kompletnej sieci zbierania pojazdów nastąpiło w sposób niemożliwy do wykonania. Sąd pytający szczegółowo omówił zarzuty kierowane przeciwko rygoryzmowi art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu podnoszone podczas prac parlamentarnych zakończonych uchwaleniem nowelizacji z 2007 r. Powodem wskazywanej wówczas niemożliwości wykonania obowiązku zapewnienia sieci pokrywającej całe terytorium kraju były zarówno przyczyny obiektywne, jak i późne opublikowanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy, zawierających normy techniczne, które następnie były podstawą do ubiegania się przez stacje demontażu współpracujące z wprowadzającymi pojazdy o wydanie odpowiednich zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie demontażu i zbierania pojazdów.

Następnie sąd pytający przedstawił argumenty świadczące o tym, że także art. 2 nowelizacji z 2007 r. powinien zostać uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, z art. 2 nowelizacji z 2007 r. wykładanego *a contrario* wynika ustawowy nakaz stosowania art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu, w jego pierwotnym brzmieniu, do obliczania opłat za brak sieci należnych za 2006 r. Analiza prac parlamentarnych nad nowelizacją z 2007 r. prowadzi sąd do wniosku, że ustawodawca zmienił wówczas prawo, ponieważ uznał dotychczasowe regulacje ustawy o recyklingu za zbyt rygorystyczne i nieproporcjonalne. Powodem pozostawienia dotychczasowej regulacji do sposobu obliczania opłaty za 2006 r. była okoliczność, że zgodnie z ustawą o recyklingu opłaty za 2006 r. powinny być obliczone i wpłacone do 31 marca 2007 r. Stworzenie możliwości naliczenia opłat za 2006 r. na nowych zasadach pociągałoby za sobą konieczność stworzenia w ustawie procedury ponownego ich naliczania oraz zwrotu opłat już uiszczonych.

Zdaniem WSA w Warszawie, niedopuszczalne jest pozostawienie z tego powodu konieczności stosowania do pewnego czasu przepisów naruszających Konstytucję, określających zasady naliczania kary administracyjnej, czyli art. 14 ust. 1-4 ustawy o

recyklingu. Jeżeli zatem Trybunał Konstytucyjny uznałby art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu za niezgodny z art. 2 Konstytucji, to wówczas należałoby uznać także art. 2 nowelizacji z 2007 r. jako przepis naruszający wskazany wzorzec kontroli.

2. Zarządzeniem z 25 lutego 2010 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się o usunięcie braku formalnego pytania prawnego przez wskazanie, na ile odpowiedź na pytanie o zgodność art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o recyklingu, w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 r., w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze kary administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, z art. 2 Konstytucji, może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

3. Postanowieniem z 10 marca 2010 r. sąd pytający wyjaśnił, że art. 14 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu w związku z art. 2 nowelizacji z 2007 r. był podstawą nałożenia kary administracyjnej za nieutworzenie w 2006 r. sieci zbierania pojazdów przez spółkę, która – według oceny sądu – stworzyła sieć recyklingu pojazdów pokrywającą ponad 95% powierzchni terytorium kraju. Wypełnienie w prawie 100% obowiązku ustawowego nie zostało uwzględnione przez GIOŚ w postaci odpowiedniego obniżenia wysokości naliczonej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia.

Sąd pytający wskazał, że po ewentualnym uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 2 nowelizacji z 2007 r. z art. 2 Konstytucji nie będzie przepisu przejściowego, który określałby, czy przy obliczaniu kary administracyjnej za brak sieci w 2006 r. należy stosować art. 14 ustawy o recyklingu w jego pierwotnym brzmieniu, czy też art. 14 ustawy o recyklingu w jego brzmieniu znówelizowanym, korzystniejszym dla spółki. W ramach prokonstytucyjnej wykładni art. 2 nowelizacji z 2007 r. możliwe będzie zastosowanie art. 14 ustawy o recyklingu w jego nowym brzmieniu, niebudzącym wątpliwości sądu pytającego co do zgodności z art. 2 Konstytucji. Wówczas sąd mógłby uchylić zaskarżoną decyzję i zobowiązać organ administracji, by ocenił ustalony w sprawie stan faktyczny z zastosowaniem art. 14 ustawy o recyklingu w nowym brzmieniu. Biorąc pod uwagę stopień pokrycia siecią terytorium kraju przez spółkę (sąd przyjął ponad 95% powierzchni kraju), opłata za brak sieci w ogóle nie powinna wówczas zostać na spółkę nałożona, gdyż dodany w 2007 r. art. 14 ust. 5 ustawy o recyklingu zwalnia wprowadzających pojazdy w całości z konieczności wniesienia opłaty za brak utworzenia sieci, jeżeli pokryli oni siecią ponad 95% terytorium kraju.

Podobnie jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna za niezgodny z Konstytucją art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o recyklingu, w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 r., w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze kary administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, wówczas konieczne będzie uchylenie zaskarżonej decyzji GIOŚ z 19 czerwca 2009 r. oraz poprzedzającej ją decyzji tego organu z 3 kwietnia 2009 r. określającej wysokość zobowiązania spółki z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. Jeżeli natomiast Trybunał Konstytucyjny uzna art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o recyklingu za zgodny z art. 2 Konstytucji, konieczne będzie oddalenie wniesionej przez spółkę skargi na decyzję GIOŚ z 19 czerwca 2009 r. oraz poprzedzającej ją decyzji tego organu z 3 kwietnia 2009 r.

4. W piśmie z 8 lipca 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu wnosząc o stwierdzenie, że art. 14 ustawy o recyklingu, w brzmieniu sprzed zmiany

dokonanej nowelizacją z 2007 r., w zakresie, w jakim nie różnicuje przy wymiarze opłaty administracyjnej sytuacji podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci z uwagi na stopień dokonanego pokrycia siecią terytorium kraju, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie ma zależności między odpowiedzią o konstytucyjność art. 2 nowelizacji z 2007 r. a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Art. 2 nowelizacji z 2007 r. nie był podstawą wydania obu decyzji GIOŚ, co wynika m.in. stąd, że obowiązek wniesienia daniny publicznoprawnej w postaci opłaty za brak sieci w swej konstrukcji prawnej powstaje z mocy prawa bez odrębnego aktu stosowania prawa. Stąd decyzja GIOŚ wydana na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, zaś GIOŚ jedynie egzekwuje od spółki powstałe wcześniej z mocy prawa konkretne zobowiązanie do wniesienia opłaty i nie konkretyzuje go w wydanej decyzji ustalającej. Zgodnie z zasadą *tempus regit actum* podstawą naliczenia opłaty za brak sieci w 2006 r. był wyłącznie art. 14 ustawy o recyklingu w brzmieniu sprzed nowelizacji, tym bardziej, że art. 2 nowelizacji z 2007 r. nie nakazuje – wbrew stanowisku sądu – stosowania do 2006 r. przepisów pierwotnego brzmienia ustawy o recyklingu a odnosi się jedynie do stanów faktycznych zaistniałych w 2007 r. Zastosowanie w sprawie art. 14 ustawy o recyklingu w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 r. wynika zatem z obowiązywania zasad wydawania decyzji deklaratoryjnych, a nie z brzmienia przepisu intertemporalnego art. 2 nowelizacji z 2007 r. Postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu jako niedopuszczalne.

Przedstawiając stanowisko co do konstytucyjności art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o recyklingu Marszałek Sejmu zauważył, że sąd kwestionuje to, co w treści tych przepisów nie zostało ujęte, gdyż problem wskazywany przez WSA w Warszawie znajduje się na płaszczyźnie tzw. pominięcia ustawodawczego. Tak skonstruowane pytanie prawne może być przedmiotem merytorycznej kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednak zarzuty sądu pytającego w kwestii niekonstytucyjności art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu są nieprzekonujące. Trudno uznać, że obowiązek utworzenia sieci zbierania pojazdów był niemożliwy do zrealizowania i wprowadzał przedsiębiorców w „pułapkę” poniesienia kosztów organizowania sieci i jednocześnie uiszczenia opłaty za sieć. Przepisy wykonawcze zostały wydane z odpowiednim wyprzedzeniem, by taką sieć zorganizować. 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) zostało opublikowane 2 sierpnia 2005 r. i wprowadzało trzymiesięczną *vacatio legis* w celu umożliwienia dostosowania się jego adresatów. Na początku listopada 2005 r. weszło w życie także 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). Nie jest zatem uzasadniony zarzut, że nie było obiektywnej możliwości legalnego rozpoczęcia działalności przez przedsiębiorcę na początku 2006 r.

Również dysfunkcje, jakie ujawniły się w związku z praktyką stosowania art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu, nie mają bezpośredniego przełożenia na wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanego przepisu. Sam fakt dokonania nowelizacji ustawy w 2007 r. nie potwierdza automatycznie zarzutu niezgodności ustawy o recyklingu w jej pierwotnym brzmieniu z Konstytucją. Powody zmiany prawa mają różne przesłanki, w tym także przesłanki całkowicie irrelewantne konstytucyjnie. Są często wynikiem po prostu zmiany stosunków ekonomicznych lub zobowiązań międzynarodowych. Marszałek Sejmu przypominał, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wstrzemięźliwie podchodzi do kontroli celowości i trafności przyjmowanych przez ustawodawcę

rozwiązań. Trybunał interweniuje dopiero wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób drastyczny, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

Wątpliwości sądu pytającego nie można uznać za zasadne, jeżeli ustali się rzeczywisty charakter prawny opłaty za brak sieci. Sąd pytający błędnie utożsamia opłatę za brak sieci z sankcją. Marszałek Sejmu w pogłębionym wywodzie dowodzi, że opłata za brak sieci nie ma – wbrew stanowisku sądu pytającego – charakteru sankcji administracyjnej. W tym zakresie konstrukcja art. 14 ustawy o recyklingu nie stanowiła przed 2007 r. nadmiernie uciążliwego środka oddziaływania na podmioty objęte tą regulacją i ustawodawca nie naruszył konstytucyjnego standardu. Wprowadzający pojazdy, który nie zapewnia sieci, nie postępuje nielegalnie. Ustawodawca przewidział dla niego dwa sposoby realizacji podstawowego obowiązku związanego z ponoszeniem kosztów polityki ochrony środowiska: albo stworzenie sieci, albo wniesienie opłaty. *De iure* pierwotnym obowiązkiem przedsiębiorcy jest zapewnienie sieci zbierania pojazdów. Jednak w istocie podstawowym celem wprowadzenia tego obowiązku nie jest wymuszenie stworzenia sieci zbierania pojazdów przez większych przedsiębiorców lecz ochrona środowiska przed odpadami pochodzącymi z pojazdów wycofanych z eksploatacji przez zapewnienie w różny sposób efektywnej sieci zbierania pojazdów na terenie całego kraju. Od decyzji przedsiębiorcy zależy czy cel ustawy o recyklingu zrealizuje poprzez utworzenie sieci, czy przez uiszczenie opłaty za brak sieci, po uwzględnieniu analizy ekonomicznej opłacalności tej inwestycji.

Trudno także uznać, że przez obowiązek zapłaty opłaty ustawodawca sięga „do kieszeni” przedsiębiorców. W końcowych przepisach ustawa o recyklingu kwalifikuje opłaty za brak sieci, uiszczane w wyniku samonaliczenia oraz te ustalone przez GIOŚ na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu, za koszty uzyskania przychodów przedsiębiorcy. Jest to rozwiązanie dla nich korzystne ze względów podatkowych i dowodzi, że ustawodawca nie traktuje opłaty jako kary czy innych sankcji administracyjnych.

Na koniec Marszałek Sejmu wskazał, że art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu nie tylko nie stanowił rozwiązania nieproporcjonalnego, ale wręcz zmierzał w uzasadniony sposób do zakładanych celów regulacji. Z tych względów stanowi rozwiązanie przydatne i zgodne z Konstytucją. Kluczowe znaczenie ma tutaj przeznaczenie środków uzyskiwanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) z tytułu opłat za brak sieci. Marszałek Sejmu szczegółowo przedstawił uregulowane ustawą przeznaczenie tych środków kierowanych m.in. na dopłaty dla przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów oraz na dofinansowanie działań inwestycyjnych przez prowadzących stacje demontażu i innych działań inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami powstałymi w wyniku demontażu pojazdów. W ten sposób wykonywane są cele ustawy implementującej dyrektywę 2000/53/WE w sposób zgodny z art. 2 Konstytucji.

5. W piśmie z 17 marca 2011 r. Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 14 ustawy o recyklingu, w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej nowelizacją z 2007 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator przedstawił te same argumenty co Marszałek Sejmu na rzecz umorzenia postępowania w zakresie art. 2 nowelizacji z 2007 r. oraz na rzecz zgodności z Konstytucją art. 14 ustawy o recyklingu w jego pierwotnym brzmieniu.

Dla Prokuratora Generalnego podstawowy problem konstytucyjny tkwi w normatywnym zakresie art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu. Wskazane zarzuty i wątpliwości sądu pytającego nie obaliły, zdaniem Prokuratora Generalnego, domniemania konstytucyjności tego przepisu. W ocenie Prokuratora Generalnego opłata za brak sieci jest świadczeniem publicznym o charakterze daniny, która nie ma większości cech podatku, nie jest także opłatą w klasycznej postaci. Ma za to cechy ekwiwalentności „odwróconej”, zaś możliwość „wykupienia się” przez przedsiębiorcę od podstawowego obowiązku zorganizowania sieci demontażu pojazdów zbliża opłatę za brak sieci do sankcji administracyjnej w tym sensie, gdy ma ona za zadanie wymusić realizację obowiązku pierwotnego. Podstawowy cel opłaty jest jednak pozbawiony elementów fiskalnych i represyjnych, charakterystycznych dla sankcji administracyjnej. Nie jest ona sankcją też dlatego, że wprowadzający pojazdy nie zapewniając sieci nie popełnia deliktu administracyjnego. Jego działanie nie ma cech bezprawności i nie jest nielegalne. Wniesienie opłaty jest drugim równorzędnym sposobem wywiązania się większego podmiotu gospodarczego, wprowadzającego ponad 1 000 pojazdów w danym roku, z obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów. Wprowadzający albo organizuje własną sieć, albo przekazuje opłatę na rzecz publicznego funduszu, który nie organizuje wprowadzanie własnej sieci, ale wspomaga sieć istniejących stacji demontażu i przez to czyni efektywniejszym proces bezkosztowego dla właścicieli aut zbierania pojazdów.

6. W piśmie z 18 stycznia 2012 r. Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego (dalej: PZPM) przedstawił opinię dotyczącą kwestii będącej przedmiotem pytania prawnego WSA w Warszawie. PZPM uzasadnił swoje wystąpienie tym, że jako największa polska organizacja pracodawców branży motoryzacyjnej reprezentuje producentów i przedstawicieli producentów w kontaktach z władzami i organami administracji oraz monitoruje wszelkie sprawy dotyczące jego członków. W sporną kwestię, będącą przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zaangażowani są prawie wszyscy członkowie Związku.

PZPM zgodził się ze stanowiskiem WSA w Warszawie, że opłata za brak sieci ma wyraźny charakter sankcyjny. W opinii PZPM, nakładanie takiej samej sankcji na każdy podmiot uznany za wprowadzającego pojazd, który nie zapewnił pokrycia siecią 100% terytorium kraju, nie może zostać uznane za prawidłowe w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności. Problem naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności sprowadza się w niniejszej sprawie do sporu między dwiema wartościami – swobodą działalności gospodarczej oraz ważnym interesem publicznym w postaci ochrony środowiska. Ingerencja ze względu na tę ostatnią musi być jednak „adekwatna i jak najmniejsza”. Rażąca dysproporcja między wskazanymi zasadami, a także nadmierny rygoryzm przepisów ustawy i faktyczna niemożność realizacji obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów były przyczynami zmiany prawa nowelizacją z 2007 r. Nowelizacja ta w ocenie PZPM ograniczyła rażącą dysproporcję oraz niesprawiedliwe traktowanie przedsiębiorców. Ustawodawca w niezrozumiały sposób nie dokonał jednak zmian i nie objął z mocą wsteczną sankcji naliczonych za 2006 r. Tymczasem zastosowanie wstecz nowej ustawy nie doprowadziłoby ani do naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej, ani prawa własności, a wręcz doprowadziłoby do lepszej gwarancji tych praw. Ponadto, skoro w pierwszym roku obowiązywania ustawy istniała faktyczna niemożność jej wykonania, ustawodawca, nie obejmując koniecznością miarkowania opłaty także za 2006 r., naruszył usprawiedliwione oczekiwania podmiotów zobowiązanych.

7. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w piśmie z 7 marca 2012 r. udzielił informacji dotyczących wpływów Funduszu z tytułu opłat wynikających z ustawy o recyklingu oraz sposobów ich wydatkowania.

W odpowiedzi na pytanie, jak kształtowały się wpływy Funduszu z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów wnoszonych przez przedsiębiorców w wyniku samonaliczenia na podstawie art. 14 ustawy o recyklingu, NFOŚiGW poinformował, że w 2007 r. wpływy z tego tytułu wyniosły ponad 43,2 mln zł, w 2008 r. – ponad 136,7 tys. zł, w 2009 r. – 0 zł, w 2010 r. – 500 zł, w 2011 r. – 2 500 zł. W odpowiedzi na pytanie, jak kształtowały się wpływy Funduszu z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów ustalanych w decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu, NFOŚiGW poinformował, że wpływy z tego tytułu wnoszone były do Funduszu od 2008 r. i wyniosły w tym roku ponad 35,1 mln zł, w 2009 r. – ponad 8,7 mln zł, w 2010 r. – jedynie 3,4 tys. zł, a w 2011 r. – ponad 4,2 mln zł. W odpowiedzi na pytanie, jak kształtowały się wpływy Funduszu z tytułu tzw. opłat dodatkowych za brak sieci zbierania pojazdów nakładanych decyzją GIOŚ na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o recyklingu, Fundusz poinformował, że w żadnym roku nie odnotowano wpływów z tego tytułu.

W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób rokrocznie wydatkowano środki uzyskane przez Fundusz z tytułu ww. opłat i na jakie cele były przeznaczane, NFOŚiGW poinformował, że do 31 grudnia 2009 r. wpływy Funduszu z tytułu wskazanych opłat gromadzone były odrębnie w postaci subfunduszy i wydatkowane w sposób selektywny na podstawie art. 401c ust. 9 pkt 4 i 6 oraz art. 401 ust. 12c ustawy – Prawo ochrony środowiska. W 2007 r. łączne wpływy Funduszu uzyskane z tytułu opłat na podstawie art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu wyniosły ponad 505,2 mln zł, z czego wypłacono ponad 14,8 mln zł (ok. 3% wpływów w tym roku) na: dopłaty do stacji demontażu (ponad 13,6 mln zł) oraz dopłaty dla gmin (ponad 1,1 mln zł). W 2008 r. łączne wpływy Funduszu wyniosły ponad 490,3 mln zł, z czego wypłacono ponad 113 mln zł (ok. 23% wpływów w tym roku) na: dopłaty do stacji demontażu (ponad 32,1 mln zł) oraz na dopłaty dla gmin (ponad 300 tys. zł). Ze środków Funduszu przeznaczono dotację ponad 80 mln zł na organizację Konferencji Klimatycznej w Poznaniu. W 2009 r. łączne wpływy Funduszu wyniosły ponad 239,1 mln zł, z czego wypłacono ponad 54,8 mln zł (ok. 23% wpływów w tym roku) na: dopłaty do stacji demontażu (ponad 51,5 mln zł), dopłaty dla gmin (ponad 3,1 mln zł) oraz pożyczki (ponad 200 tys. zł). Natomiast za zgodą Ministra Środowiska przeznaczono w 2009 r. na podstawie art. 409 w związku z art. 410 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska pozostałą zgromadzoną na koncie Narodowego Funduszu kwotę w wysokości 1,35 mld zł na dofinansowanie przedsięwzięć Funduszu Spójności na pożyczki inwestycyjne Funduszu Spójności (prawie 950 mln zł) oraz na pożyczki na zapewnienie płynności finansowej przedsięwzięć Funduszu Spójności (ponad 395 mln zł).

Od 1 stycznia 2010 r. wprowadzono instrument zobowiązań wieloletnich, których wymiar określa wysokość wszystkich przychodów wskazanych w art. 401 ust. 7 pkt 8-13 ustawy – Prawo ochrony środowiska, po pomniejszeniu o koszty obsługi przychodów. W ramach tych zobowiązań Narodowy Fundusz przeznacza środki na dofinansowanie zadań związanych z gospodarowaniem odpadami określonych w art. 401c ust. 9 tej ustawy. W 2010 r. łączne wpływy z tytułu opłat na podstawie art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu wyniosły ponad 346 mln zł, a wypłacono ponad 84,2 mln zł (ok. 24,3% wpływów w tym roku) na: dopłaty do demontażu przez stacje demontażu (prawie 72,5 mln zł), dopłaty dla gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów (prawie 4 mln zł), pożyczki na dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie demontażu pojazdów,

gospodarowania powstałymi stąd odpadami oraz zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (ponad 7,2 mln zł) oraz dotacje w ramach zobowiązania wieloletniego odpadowego (ponad 700 tys. zł). W 2011 r. łączne wpływy z tytułu opłat na podstawie art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu wyniosły ponad 362 mln zł, a wypłacono prawie 103 mln zł (ok. 28,5% wpływów w tym roku) na: dopłaty do demontażu przez stacje demontażu (ponad 80,7 mln zł), dopłaty dla gmin w zakresie zbierania porzuconych pojazdów (ponad 5 mln zł), pożyczki na dofinansowanie działań inwestycyjnych w zakresie demontażu pojazdów, gospodarowania powstałymi stąd odpadami oraz zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (prawie 12 mln zł) oraz dotacje w ramach zobowiązania wieloletniego odpadowego (ponad 5,2 mln zł).

II

Na rozprawie 9 lipca 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach. Przedstawiciel Marszałka Sejmu zmodyfikował w toku rozprawy stanowisko w części dotyczącej umorzenia postępowania w zakresie art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236; dalej: nowela z 2007 r.) i wniósł o uznanie, że przepis ten w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.; dalej: ustawa o recyklingu) jest zgodny z art. 2 Konstytucji, to jest z wynikającą z niego zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

Prokurator Generalny, podtrzymując stanowisko o konieczności częściowego umorzenia postępowania w zakresie art. 2 noweli z 2007 r. wskazał, że pytanie prawne WSA w Warszawie staje się pytaniem abstrakcyjnym, ponieważ tylko art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu był podstawą decyzji administracyjnych wydanych w indywidualnych sprawach po wejściu w życie noweli z 2007 r. Sąd pytający przedstawił natomiast argumentację świadczącą o tym, że art. 2 noweli z 2007 r. spełnia przesłankę relewancji pytania prawnego i może stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Sąd wskazał, że nawet jeśli Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie wskazał przepisu intertemporalnego art. 2 noweli z 2007 r. jako podstawy wydania decyzji po wejściu w życie tej noweli, to jednak przepis ten niewątpliwie zastosował. Ponadto ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności jedynie art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu doprowadziłoby do stanu wtórnej niekonstytucyjności, ponieważ brak byłoby przepisu nakładającego obowiązek naliczenia opłaty za brak sieci za 2006 r. wobec wszystkich wprowadzających pojazdy, zarówno tych, którzy w ogóle sieci nie utworzyli, jak i tych, którzy na zdecydowanej większości terytorium kraju taką sieć zapewnili. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że także przepis intertemporalny art. 2 noweli z 2007 r. jest niezgodny z Konstytucją we wskazanym zakresie pozwoliłoby zastosować zasady miarkowania opłaty i nie dopuścić do jej nienaliczenia w stosunku do podmiotów, którzy nie spełnili w 2006 r. choćby minimalnego stopnia pokrycia terytorium kraju wymaganego przez nowelę z 2007 r.

W toku rozprawy przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, argumentując za uznaniem zgodności kwestionowanego art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu z art. 2 Konstytucji, podkreślili, że opłata za brak sieci zbierania pojazdów nie jest sankcją administracyjną noszącą cechy kary administracyjnej, lecz wtórnym obowiązkiem pojawiającym się w razie nieutworzenia sieci przez wprowadzającego pojazd. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, modelując

wysokość opłaty ustawodawca dążył bardziej do ekonomicznego przymuszenia przedsiębiorców do tworzenia własnych sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Bardziej opłacalne dla przedsiębiorcy było bowiem poniesienie pewnych kosztów tworzenia sieci niż obowiązek zapłaty opłaty za brak sieci. Marszałek Sejmu uznał nawet obecne miarkowanie opłaty za brak sieci przyjęte w noweli z 2007 r. za rozwiązanie mniej efektywne z punktu widzenia zakładanego celu regulacji, polegającego na objęciu całego terytorium kraju sieciami zbierania pojazdów o gęstości podanej w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu, niż kwestionowane rozwiązanie przewidziane w pierwotnym brzmieniu ustawy o recyklingu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny są wątpliwości prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) związane z nadmierną – w ocenie tego sądu – dolegliwością regulacji opłaty za brak utworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji w pierwszym roku obowiązywania ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.; dalej: ustawa o recyklingu). Zgodnie z art. 63 pkt 2 tej ustawy, kwestionowane przepisy regulujące opłatę za brak sieci weszły w życie 1 stycznia 2006 r.

Zdaniem WSA w Warszawie, art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu wprowadził regulację nieproporcjonalną przez to, że nie dopuszczała ona do miarkowania wysokości należnej opłaty za brak sieci. Nadmierny rygoryzm regulacji niweczył skuteczność zapewnienia jej podstawowych celów. Podobnie nadmiernie rygorystyczne rozwiązanie wprowadził przepis intertemporalny art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236; dalej: nowelizacja z 2007 r.). Skoro – zdaniem sądu – pierwotne brzmienie art. 14 ustawy o recyklingu zostałyby uznane za niezgodne z Konstytucją, tym bardziej art. 2 nowelizacji z 2007 r. naruszałby te same wzorce kontroli konstytucyjności. Art. 2 nowelizacji z 2007 r. nie wprowadził bowiem z mocą wsteczną do 2006 r. łagodniejszych dla przedsiębiorców zasad miarkowania wysokości opłaty za brak sieci i w ten sposób nie doszło do „naprawienia” niekonstytucyjnego traktowania przedsiębiorców objętych treścią pierwotnej regulacji.

2. Przedmiot i zakres kontroli.

2.1. Kwestionowany przez WSA w Warszawie art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu ma następujące brzmienie:

„Art. 14. 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”.

Przepis ten przewiduje obowiązek wniesienia opłaty za brak sieci w sytuacji, w której nie został spełniony obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Zgodnie z art. 11 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu:

„Art. 11. 1. 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, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1.

2. Wprowadzający pojazd może zapewnić sieć na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu.

3. Wprowadzający pojazd w przypadku:

1) cofnięcia pozwolenia zintegrowanego albo innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu przedsiębiorcy prowadzącemu taką stację,

2) cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów,

3) rozwiązania lub wygaśnięcia umowy, o której mowa w ust. 2,

– powinien w terminie 3 miesięcy zapewnić sieć.

4. Wprowadzający pojazd jest obowiązany dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci lub dowód wpłaty, o którym mowa w art. 12 ust. 2; oświadczenie może być złożone na fakturze”.

2.2. Zgodnie z art. 2 nowelizacji 2007 r.: „Do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 rok stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1 nowelizacji z 2007 r. to:

– art. 14 ust. 1, który otrzymał brzmienie:

„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, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6;”

– po art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu dodano art. 14 ust. 5 i 6 w 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%.”.

Zgodnie zatem z dodanymi w 2007 r. art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu:

– jeżeli wprowadzający pojazdy zapewnił sieć w danym roku kalendarzowym (tj. każdego dnia w tym roku) co najmniej na 95% terytorium kraju, mimo niewykonania w całym roku obowiązku stworzenia sieci na terytorium całego kraju, to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu następuje całkowite zwolnienie wprowadzających pojazdy z obowiązku wniesienia opłaty za brak sieci w należnej wysokości (art. 14 ust. 5 ustawy o recyklingu),

– jeżeli wprowadzający pojazdy zapewnił sieć obejmującą w danym roku kalendarzowym każdego dnia między 90 a 95% terytorium kraju, mimo niewykonania obowiązku zapewnienia sieci, następuje obniżenie obowiązku wniesienia należnej opłaty o 75% (art. 14 ust. 6 pkt 1 ustawy o recyklingu), co oznacza obowiązek wniesienia 1/4 wysokości należnej ustawowej opłaty,

– jeżeli wprowadzający pojazdy zapewnił każdego dnia sieć na obszarze między 85 a 90% terytorium kraju, mimo niewykonania obowiązku zapewnienia sieci, następuje obniżenie obowiązku wniesienia należnej opłaty o 50% (art. 14 ust. 6 pkt 2 ustawy o recyklingu), co oznacza obowiązek wniesienia 1/2 wysokości opłaty należnej.

3. Sposób wnoszenia opłaty za brak sieci.

3.1. Wnoszenie opłaty za brak sieci oparte jest na instytucji samonaliczenia. Wprowadzający pojazdy zostali zobowiązani do składania do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ), początkowo w terminie do 31 marca, obecnie do 15 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy, rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci za miniony rok kalendarzowy (art. 15 ust. 1 ustawy o recyklingu). Wzór sprawozdania został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie wzoru rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów (Dz. U. Nr 109, poz. 917, ze zm.). W sprawozdaniu wprowadzający ujawnia dane, na podstawie których dokonał samoobliczenia opłaty, ustalone na koniec każdego mijającego roku kalendarzowego, tj. liczbę pojazdów wprowadzonych przez siebie w danym roku na terytorium kraju oraz liczbę dni w roku, w których nie zapewnił sieci wbrew obowiązkowi uregulowanemu w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Następnie dokonuje samonaliczenia opłaty za brak sieci (art. 16 ust. 1 ustawy o recyklingu). Jeżeli ujawnione dane wskazują na spełnienie obowiązku zapewnienia sieci, wówczas wprowadzający nie jest obowiązany do wniesienia opłaty za brak sieci. Wprowadzający pojazdy informuje o tych okolicznościach w swoim sprawozdaniu. Jeżeli samonaliczenie prowadzi przedsiębiorcę do wniosku, że powstał obowiązek wniesienia opłaty w określonej wysokości, wówczas wprowadzający pojazdy obowiązany jest ujawnić tę wysokość w sprawozdaniu do GIOŚ i wpłacić obliczoną kwotę na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) w terminie do 31 marca następnego roku (art. 16 ust. 2 ustawy o recyklingu).

W razie stwierdzenia naruszenia art. 14 ustawy o recyklingu w brzmieniu obowiązującym w chwili powstania obowiązku wniesienia opłaty za dany rok, tj. że wprowadzający nie dokonał samoobliczenia i wpłaty należnej opłaty za brak sieci do 31 marca kolejnego roku lub że wpłacona na podstawie dokonanego samonaliczenia kwota opłaty jest niższa niż rzeczywiście należna, GIOŚ wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za dany rok (art. 17 ust. 1 ustawy o recyklingu). Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o recyklingu, do należności z tytułu opłat za brak sieci stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa), zaś GIOŚ uzyskuje przewidziane w tej ustawie uprawnienia organów podatkowych.

3.2. Przepisy działu III ordynacji podatkowej „Zobowiązania podatkowe” regulują w drodze odpowiedniego stosowania materialne kwestie konstrukcji opłaty za brak sieci, gdyż dział ten dotyczy następujących grup zagadnień: powstawanie i wygaśnięcie zobowiązania podatkowego (odpowiednio obowiązku wniesienia opłaty), zakres odpowiedzialności podatnika za podatki wynikające z zobowiązań podatkowych oraz odpowiedzialność solidarną dłużników, w tym odpowiedzialność solidarną osób trzecich

za zobowiązania podatnika (odpowiednio za wniesienie opłaty), sposób zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych, terminy płatności, powstanie i odsetki za zwłokę od zaległości podatkowej (odpowiednio zaległości w związku z niewniesieniem opłaty), opłatę prolongacyjną, przedawnienie zobowiązania podatkowego (odpowiednio przedawnienie obowiązku wniesienia opłaty), nadpłatę podatku (odpowiednio nadpłatę należnej opłaty), sposób składania deklaracji podatkowej i jej korekty (odpowiednio składania sprawozdania i jego korekty), obowiązek składania informacji podatkowych, prawa i obowiązki następców prawnych.

3.3. Przepisy ordynacji podatkowej mają zastosowanie także w zakresie ulgi we wnoszeniu opłaty za brak sieci. W tej ostatniej kwestii przepisy ordynacji podatkowej o ulgach w spłacie zobowiązań podatkowych obowiązują od 30 września 2005 r., podczas gdy przepisy ustawy o recyklingu o obowiązku zapewnienia sieci i o obowiązku wniesienia opłaty za brak utworzenia sieci w sposób przewidziany ustawą weszły w życie 1 stycznia 2006 r. Mający uprawnienia organu podatkowego Główny Inspektor Ochrony Środowiska może zatem, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym i na wniosek zobowiązanego, odroczyć termin płatności zobowiązania lub rozłożyć go na raty, może również umorzyć w całości lub w części zaległości z tytułu opłaty za brak sieci, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną (art. 67a § 1 ordynacji podatkowej).

4. Treść obowiązku wniesienia opłaty za brak sieci w pierwszym roku obowiązywania ustawy o recyklingu.

4.1. Trybunał Konstytucyjny, nie rozstrzygając charakteru prawnego opłaty za brak sieci wskazuje, że opłata stanowiła dla przedsiębiorców pewną dolegliwość przewidzianą w związku z brakiem utworzenia na terytorium kraju własnej sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Ustawa o recyklingu wskazuje na sposób i treść obowiązku ciążącego na przedsiębiorcach w związku z tworzeniem przez nich sieci zbierania pojazdów. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu, w pierwotnym brzmieniu, sieć zbierania pojazdów obejmującą terytorium kraju obowiązani są tworzyć tzw. wprowadzający pojazdy. Wprowadzającym pojazdy jest każdy przedsiębiorca będący producentem pojazdu lub dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu (art. 3 pkt 14 ustawy o recyklingu). Definicja ta nie obejmuje osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą; podmiot ten nie ma zatem obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów.

Ustawodawca zdecydował, że w przedsiębiorca, który wprowadził na terytorium kraju nie więcej niż 1 000 pojazdów w roku kalendarzowym, mógł nie zapewniać sieci (art. 12 ust. 1 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu). Wprowadzający pojazd, który nie zapewnił sieci, był natomiast obowiązany do wniesienia, na odrębny rachunek bankowy NFOŚiGW, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju (art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu). Wprowadzający był zatem obowiązany dokonać wyboru jednego z dwóch ustawowych obowiązków przewidzianych w art. 12 ust. 1 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu. Wprowadzający pojazd, który dokonał zbycia pojazdu, obowiązany był albo dołączyć do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci, albo przekazać nabywcy pojazdu dowód wpłaty opłaty na konto NFOŚiGW (art. 11 ust. 4 ustawy o recyklingu i powtarzający częściowo tę regulację art. 12 ust. 3 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu).

Wobec wprowadzających pojazdy, którzy nie podlegali definicji „mniejszego” wprowadzającego z art. 12 ust. 1 ustawy o recyklingu, nie obowiązywała możliwość wyboru ustawowego obowiązku. Wprowadzający ponad 1 000 pojazdów w danym roku kalendarzowym był obowiązany z mocy ustawy zapewnić sieć zbierania pojazdów obejmującą terytorium kraju (art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu). W konsekwencji obowiązany był dołączać do faktury wystawionej nabywcy pojazdu oświadczenie o podleganiu obowiązkowi zapewnienia sieci (art. 11 ust. 4 ustawy o recyklingu).

4.2. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu, wprowadzający pojazd, który był obowiązany do zapewnienia sieci (tj. wprowadzający ponad 1 000 pojazdów w danym roku) lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o recyklingu (tj. wprowadzający mniej niż 1 000 pojazdów w danym roku, który dokonał wyboru ustawowego obowiązku tworzenia własnej sieci zbierania pojazdów), i nie spełnił tego obowiązku, był obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. Art. 14 ust. 1 ustawy o recyklingu znajdował zastosowanie do obu wskazanych grup wprowadzających pojazdy na terytorium kraju.

4.3. Instytucja opłaty za brak sieci ma na celu między innymi ekonomiczne przymuszenie przedsiębiorców do wykonania obowiązku stworzenia własnej sieci zbierania pojazdów i ich demontażu zgodnie z treścią tego obowiązku uregulowanego w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Konstrukcja opłaty nawiązuje do koncepcji zadośćuczynienia za wywołanie choćby potencjalnych szkód w środowisku naturalnym przez podmioty, które wprowadzają na terytorium kraju substancje mogące się stać szkodliwe, jeśli staną się odpadami. Obowiązek stworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji pełni podobną funkcję do obowiązku ponoszenia opłaty produktowej przez przedsiębiorców wprowadzających na rynek towary za nieosiągnięcie wymaganych ustawą poziomów odzysku i recyklingu (art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, ze zm.), czy do obowiązku wniesienia opłaty produktowej „bateriowej” przez przedsiębiorców wprowadzających baterie przenośne lub akumulatory w związku z nieosiągnięciem odpowiedniego poziomu zbierania zużytych baterii i akumulatorów (art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz. U. Nr 79, poz. 666, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny zgadza się ze stanowiskami wyrażonymi przez uczestników postępowania oraz prezentowanymi w doktrynie i orzecznictwie, że regulacja opłaty wykazuje jednocześnie pewne cechy redystrybucyjne i podatkowe. Świadczyć o tym może m.in. mechanizm samonaliczenia opłaty i odpowiednie stosowanie do niej przepisów ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych, podobieństwo praktycznych skutków obowiązku wniesienia opłaty do mechanizmu „wyboru dozwolonego działania” przewidzianego w pierwotnym brzmieniu ustawy o recyklingu dla wprowadzających mniej niż 1 000 pojazdów w danym roku (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o recyklingu), wreszcie przeznaczenie środków uzyskiwanych przez NFOŚiGW z tytułu wnoszonych opłat za brak sieci. Z danych uzyskanych przez Trybunał Konstytucyjny od NFOŚiGW wynika, że na wsparcie zadań gmin związanych ze zbieraniem porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz na dotacje i kredyty na wsparcie funkcjonujących na rynku stacji demontażu przeznaczane jest corocznie mniej niż 28,5% wpływów Funduszu w danym roku. Pozostałe środki przeznaczane są na inne cele, niezwiązane ze wspomaganiem zbierania porzuconych pojazdów i istniejącej sieci stacji demontażu. Cele te są jednak związane z ogólnymi celami ochrony środowiska m.in. w ramach finansowania przedsięwzięć Funduszu Spójności.

Wskazane elementy redystrybucyjne i podatkowe opłaty za brak sieci nie zmieniają jednak występującego już w pierwotnej regulacji elementu finansowej dolegliwości po stronie wprowadzających pojazdy w związku z niewykonaniem przez nich obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. W tym aspekcie opłata za brak sieci stanowi przejaw oderwanej od winy obiektywnej odpowiedzialności (sankcji) administracyjnej za niewykonanie podstawowego obowiązku w postaci braku utworzenia sieci zbierania pojazdów w sposób określony w ustawie.

4.4. Art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu wskazuje także na gęstość sieci i jej charakter. Sieć należy tworzyć 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.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o recyklingu, wprowadzający pojazd może zapewnić sieć także na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu. Oznacza to, że nie ma konieczności tworzenia punktów zbierania pojazdów i demontażu w ramach przedsiębiorstwa producenta lub importera pojazdów; można ją utworzyć ze skutkiem spełnienia obowiązku z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu zawierając umowy z już istniejącymi na rynku punktami demontażu i zbierania pojazdów. Umowy te powinny być zawierane z wybranymi stacjami tak, aby zapewnić odpowiednią gęstość sieci zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Jeżeli na danym terenie brakuje istniejących stacji, wprowadzający pojazdy musi je wówczas utworzyć we własnym zakresie.

Na wypadek niewykonania obowiązku utworzenia sieci lub wykonania go wbrew treści art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu, ustawodawca wprowadził instytucję tzw. opłaty za brak sieci (art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu), której proporcjonalność do celu ustawy jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

5. Obowiązek wnoszenia opłaty za brak sieci a prawo europejskie.

5.1. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o recyklingu (druk sejmowy nr 2597, Sejm IV Kadencji), ustawa dotyczy szczególnego rodzaju odpadu w postaci pojazdu wycofanego z eksploatacji. Treść ustawy stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000, s. 34; dalej: dyrektywa 2000/53/WE), a także wydanych na jej podstawie decyzji (m.in. decyzji Komisji 2001/753/WE z dnia 17 października 2001 r. dotyczącej kwestionariusza stanowiącego podstawę sprawozdań Państw Członkowskich z wykonania dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. Urz. UE L 282 z 26.10.2001, s. 77, decyzji Komisji 2002/151/WE z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia minimalnych wymogów, jakim powinno odpowiadać świadectwo złomowania wystawione zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. Urz. UE L 50 z 21.02.2002, s. 94, decyzji Komisji 2003/138/WE z dnia 27 lutego 2003 r. ustanawiającej normy kodowania części i materiałów dla pojazdów na mocy dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. Urz. UE L 53 z 28.02.2003, s. 53).

5.2. Art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/53/WE stanowi, że państwa członkowskie obowiązane są podjąć „niezbędne środki” w celu zapewnienia, że „podmioty gospodarcze”

stworzą „systemy zbierania” wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz że punkty zbierania będą w „wystarczającym stopniu” dostępne na terytorium tych państw.

Nie oceniając w tym miejscu prawidłowości sposobu implementacji dyrektywy 2000/53/WE do polskiego porządku prawnego należy wskazać, że zakres obowiązku stworzenia sieci na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu wdraża podstawowe postanowienia dyrektywy 2000/53/WE. Art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu nakłada na „podmioty gospodarcze” obowiązek stworzenia przez nie systemu zbierania pojazdów i wymontowywania zużytych części samochodowych aby wszystkie pojazdy wycofane z eksploatacji były przekazywane do uprawnionych zakładów przetwarzania oraz by stworzone w ten sposób punkty zbierania były wystarczająco dostępne na terytorium państwa członkowskiego dla indywidualnych właścicieli aut.

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w ustawie o recyklingu pojazdów, głównym ogniwem w zakresie przetwarzania i recyklingu części z pojazdów wycofywanych z eksploatacji są stacje demontażu, w których wykonywane jest usunięcie z pojazdów wycofanych z eksploatacji substancji i elementów niebezpiecznych, w tym płynów, wymontowanie części nadających się do ponownego użycia, wymontowanie elementów nadających się do odzysku, w tym do recyklingu. Ustawa określa również sposób tworzenia, działania i wspierania stacji demontażu pojazdów przez funkcjonujące na rynku „podmioty gospodarcze”. Są nimi również stacje zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, które przekazują zebrane pojazdy do stacji demontażu na warunkach zawartych z nimi umów. Stacje demontażu mogą zajmować się jednocześnie zbieraniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, uzyskując na ten rodzaj działalności odrębne pozwolenie.

Stacje demontażu prowadzone są przez prywatnych przedsiębiorców, prowadzących ten rodzaj działalności ze względu na zysk i na własne ryzyko, po uzyskaniu odpowiednich zezwoleń. Stacje demontażu mogą być również tworzone i prowadzone przez producentów i importerów samochodów w ramach ich własnego przedsiębiorstwa. Także działalność w zakresie zbierania pojazdów może być prowadzona przez zewnętrznego przedsiębiorcę lub w ramach przedsiębiorstwa producenta pojazdów, którzy przekazują zebrane pojazdy do stacji demontażu.

5.3. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w przeciwieństwie do obowiązku tworzenia sieci z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu, konstrukcja opłaty za brak sieci stanowi autonomiczne rozwiązanie ustawodawcy. Dyrektywa 2000/53/WE nie wskazuje, w jaki sposób zapewnić skuteczność przestrzegania celów ustawodawcy europejskiego. Stanowi jedynie, że państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania (art. 10 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2000/53/WE). Dyrektywa nakłada także na państwa członkowskie obowiązek podjęcia „niezbędnych środków” w celu zapewnienia, by podmioty gospodarcze stworzyły systemy zbierania pojazdów (art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/53/WE).

Ustawodawca, wprowadzając dolegliwość administracyjną na wprowadzających pojazdy, wybrał odpowiedzialność administracyjną. Obowiązująca pierwotna konstrukcja opłaty za brak sieci zbierania pojazdów stanowi środek zapewnienia przestrzegania obowiązków nałożonych na przedsiębiorców w ustawie o recyklingu.

6. Cel wprowadzenia przepisów dotyczących opłaty za brak sieci w ustawie o recyklingu.

6.1. Instytucja opłaty za brak sieci stanowi środek krajowy zapewnienia realizacji celów ustawy o recyklingu. Celem wprowadzenia tej ustawy 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 (art. 1 ust. 1 ustawy o recyklingu). W zakresie nieuregulowanym w ustawie, w sprawach dotyczących postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, stosuje się przepisy o odpadach (art. 1 ust. 2 ustawy o recyklingu). Zastosowanie znajdują zatem przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.), która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W szczególności reguluje zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Zastosowanie znajdują także, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o recyklingu, przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.), która kształtuje zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju.

6.2. Ze względu na to, że ustawa o recyklingu implementuje postanowienia dyrektywy 2000/53/WE, realizuje także cele zamierzone przez ustawodawcę europejskiego. Celem wydania dyrektywy było określenie środków, których z kolei celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części. Celem ostatecznym jest zmniejszenie ilości odpadów do unieszkodliwienia i polepszenie wyników działań związanych z ochroną środowiska podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 1 dyrektywy 2000/53/WE).

7. Treść wzorca kontroli konstytucyjności (art. 2 Konstytucji).

7.1. Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy wzorca kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu zgodnie z treścią *petitum* pytania prawnego i jego uzasadnienia. Sąd pytający wskazał bowiem na szczególny wzorzec kontroli w postaci zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji (art. 2 Konstytucji).

7.2. Należy na wstępie wskazać, że tak określony przez sąd pytający wzorzec kontroli oraz zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego wykluczają ocenę, czy ustawodawca prawidłowo wykonał dyrektywę 2000/53/WE, w szczególności, czy zagwarantował wykonanie celów tej dyrektywy z punktu widzenia obowiązku lojalności państwa członkowskiego w wykonaniu zobowiązań wspólnotowych. Trybunał Konstytucyjny nie oceniał także, czy treść obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu (m.in. w aspekcie jej gęstości) dobrze implementuje standard z dyrektywy i czy przyczynia się istotnie do efektywnego wykonania jej celów.

7.3. Konstytucyjny wzorzec zasady proporcjonalności odnosi się przede wszystkim do oceny dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw obywateli. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Sąd pytający nie podnosi zarzutu merytorycznego naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnych wolności lub praw obywateli, ani zarzutu braku proporcjonalności występującego stopnia ingerencji w konkretne wolności. W szczególności nie wskazuje ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu pytania prawnego bezpośredniego nieproporcjonalnego naruszenia np. swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) przysługującej przedsiębiorcy wprowadzającemu pojazdy w sprawie zawisłej przed WSA w Warszawie lub konstytucyjnego prawa własności (art. 64 Konstytucji). Istotną wolnością, której dotyka regulacja opłaty za brak sieci, jest swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz gwarancje praw majątkowych przedsiębiorców. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Podobnie art. 64 ust. 3 Konstytucji przypomina, że własność może być ograniczana ze względu na różne interesy publiczne, a nawet prywatne, ale tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności.

Sąd pytający nie wskazuje także wolności lub zasady, z przekroczeniem których ustawodawca dokonał nadmiernej ingerencji. Ważnym interesem publicznym, który może stanowić argument na rzecz dozwolonego ograniczenia swobody działalności gospodarczej i prawa własności, jest m.in. konstytucyjna zasada ochrony środowiska oraz zasada ochrony zdrowia ludzi. Sąd pytający nie powołuje się na konstytucyjną zasadę ochrony środowiska w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), obowiązku władz publicznych do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji) oraz prawa każdego do ochrony zdrowia w związku zagrożeniami bezpieczeństwa ekologicznego (art. 68 ust. 1 Konstytucji). WSA w Warszawie nie nawiązuje także do obowiązku władz publicznych do ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji), do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji) oraz ochrony konsumentów i użytkowników przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu (art. 76 Konstytucji).

7.4. Zarzut braku proporcjonalności wyprowadzany jest przez sąd pytający celowo z treści art. 2 Konstytucji, a nie z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd pytający kwestionuje bowiem formalny sposób korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne. Chodzi zatem o zbadanie stopnia represyjności odpowiedzialności administracyjnej wprowadzonej w art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu z art. 2 Konstytucji i „z wynikającą z tego przepisu zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji” (tak w *petitum* pytania prawnego WSA w Warszawie). Sąd pytający zarzuca, że obiektywnie zbyt dolegliwa sankcja prowadzi do takich zachowań jej adresatów, które powodują ich zachowanie sprzeczne z podstawowymi celami wprowadzenia opłaty za brak sieci.

Zarzut ten jest dopuszczalny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i polega na wykazaniu nierzetelnego intensywnego działania ustawodawcy naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). W szczególności za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, gdy stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

7.5. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami pytania prawnego. Obowiązywanie zasady skargowości powoduje, że Trybunał Konstytucyjny ograniczył się w niniejszej sprawie do oczekiwanej przez sąd pytający oceny zgodności kwestionowanych przepisów tylko z jedną z wielu zasad wywodzonych z treści art. 2 Konstytucji. Zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest bowiem jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji stanowiła w niniejszej sprawie jedyny wzorzec odniesienia.

Sposób ujęcia przez sąd pytający wzorca kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, brzmienie uzasadnienia przedstawionego pytania prawnego oraz stanowisk przedstawionych podczas rozprawy nie pozwoliły także dokonać oceny kwestionowanych przepisów na podstawie innych wzorców, a w szczególności art. 32 Konstytucji. Sąd pytający, na rozprawie, ograniczył znaczenie wzorca z art. 2 Konstytucji tylko do zasady adekwatności. Zatem Trybunał Konstytucyjny nie dokonał oceny kwestionowanych przepisów z punktu widzenia art. 32 Konstytucji.

7.6. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że cel wprowadzenia instytucji opłaty za brak sieci, zakres obowiązku jaki sankcjonuje opłata za brak sieci oraz charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalnego ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Dotyczy to również innych generalnych zasad wyprowadzonych na gruncie Konstytucji, m.in. wskazywanej przez sąd pytający zasady proporcjonalności regulacji do jej celu. Trybunał wskazywał już w swoim orzecznictwie, że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Ustawodawca powinien również dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza (zob. wyrok TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50).

W treści ustawy o recyklingu ustawodawca dokonał – w zakresie obowiązku zapewnienia sieci zbierania pojazdów przez „dużych” wprowadzających i w zakresie regulacji opłaty za brak sieci – wyważenia interesów gospodarczych wprowadzających pojazdy, zakresu obowiązku ochrony środowiska, który z mocy Konstytucji ciąży również na tych przedsiębiorcach, a także konieczności zapewnienia „zrównoważonego rozwoju” w kontekście zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska odpadami pochodzącymi z pojazdów wycofanych z eksploatacji. Oznacza to konieczność przedstawienia w

postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów. Ponadto należy wykazać drastyczne naruszenie tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowanie rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza.

8. Ocena zgodności art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

8.1. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska sądu pytającego co do naruszenia przez ustawodawcę zasady proporcjonalności w regulacji opłaty za brak sieci w jej pierwotnym brzmieniu.

8.2. Przede wszystkim nie można uznać, że opłata za brak sieci stanowi regulację nieprzydatną lub nieuzasadnioną charakterem obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów. Opłata za brak sieci została wprowadzona po to, by przymusić przedsiębiorców do tworzenia sieci od pierwszej chwili obowiązywania ustawy. Chodziło w szczególności o to, by przedsiębiorcy wprowadzający ponad 1 000 pojazdów w danym roku utworzyli sieć na całym terytorium kraju o gęstości wskazanej w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. W tym celu wprowadzenie jednej sankcji za niezapewnienie sieci na terytorium całego kraju stanowiło efektywny i konieczny sposób regulacji. Wprowadzenie miarkowania doprowadziłoby do wybierania przez większych przedsiębiorców stopnia pokrycia terytorium kraju. Zapewnienie celów ustawy wymagało tego, co przede wszystkim zarzuca sąd pytający, by generalnie zrównać sankcję wobec osób, które zarówno w dużym stopniu, jak i w razie mniej znacznego uchybienia w zakresie formalnych przesłanek realizacji obowiązku, nie zapewniły sieci na terytorium kraju.

Jednolitość mechanizmu naliczania uzasadniał także charakter obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej za niespełnienie ustawowego obowiązku. Uzasadniał go również argument funkcjonalny. Przyczyną wprowadzenia obowiązku tworzenia sieci zbierania pojazdów (w praktyce zazwyczaj sieci współpracujących z producentem lub importerem aut stacji demontażu i zbierania pojazdów) jest zakładane w dyrektywie 2000/53/WE doprowadzenie do jak największego poziomu ponownego użycia – w produkcji lub procesie wyposażania auta przez importera – części samochodowych i substancji pozyskanych z demontażu, odzysku lub recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Brak utworzenia własnej sieci na terytorium kraju czyni problematycznym ponowne wykorzystanie tych części w produkcji, zgodnie z celami ustawy o recyklingu. Kwestionowane rozwiązanie mobilizuje producentów do stworzenia sieci zbierania pojazdów, której istnienie zapobiega powiększaniu się szarej strefy obrotu częściami ze zużytych pojazdów. Istnienie szarej strefy grozi dokonywaniem demontażu pojazdów w miejscach nieprzystosowanych do zbierania i demontażu zniszczonych pojazdów zgodnie ze standardami wspólnotowymi i w efekcie prowadzi do niekontrolowanego zanieczyszczania środowiska materiałami niebezpiecznymi, używanymi do produkcji niektórych części samochodowych.

8.3. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska, że pierwotna regulacja opłaty za brak sieci uniemożliwiła osiągnięcie celu ustawodawcy, polegającego na efektywnym tworzeniu własnych sieci zbierania pojazdów przez przedsiębiorców wprowadzających więcej niż 1 000 pojazdów w danym roku (obecnie wydających karty pojazdu). Sposób regulacji opłaty za brak sieci nie zniechęcił większości wprowadzających

do przestrzegania przepisów ustawy o recyklingu od początku jej obowiązywania. Regulacja opłaty nie spowodowała rezygnacji „dużych” przedsiębiorców z budowania własnych sieci na terytorium całego kraju. Przykładowo spółka skarżąca przed WSA w Warszawie zdażyła zawrzeć odpowiednie umowy ze stacjami demontażu do początku 2006 r. Fakt stworzenia przez spółkę w tym terminie sieci pokrywającej prawie 100% powierzchni kraju świadczy o tym, że wykonanie tego obowiązku było w praktyce możliwe, a więc instytucja opłaty za brak sieci w jej pierwotnym kształcie sankcjonowała obowiązek tworzenia sieci, który był możliwy do wykonania. Okoliczność, że kwalifikacja tych umów, ze względu na „kaskadowy” sposób ich zawierania we własnym imieniu przez podmiot pośredniczący (niemający jednak pełnomocnictwa do zawierania ich bezpośrednio w imieniu skarżącej spółki) między spółką a istniejącymi na rynku stacjami demontażu, jest sporna w świetle treści obowiązku prawidłowego utworzenia sieci z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o recyklingu, nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny możliwości faktycznego wywiązania się z tego obowiązku.

Podkreślić należy, że sieć pokrywającą przeważającą część terytorium kraju zdołali utworzyć także inni wprowadzający. Świadczy o tym choćby lektura uzasadnień spraw zawisłych obecnie przed sądami administracyjnymi w sprawie obowiązku wniesienia opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r.

8.4. Trudno za zasadny uznać argument o zaskoczeniu przedsiębiorców zmianami związanymi z nową organizacją stacji demontażu i zbierania pojazdów, z którymi wprowadzający mieli podpisywać umowy spełniające warunki art. 11 ust. 2 ustawy o recyklingu. Ustawa o recyklingu została uchwalona 20 stycznia 2005 r. i ogłoszona 11 lutego 2005 r. Kwestionowana regulacja dotycząca opłaty za brak sieci weszła w życie 14 marca 2005 r. Od tego dnia wojewodowie zostali zobowiązani do prowadzenia wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz stacje zbierania pojazdów, posiadających ważne zezwolenia na prowadzenie działalności (art. 42 ustawy o recyklingu). Wydane przed wejściem w życie ustawy o recyklingu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji wygasły najpóźniej z dniem 30 czerwca 2005 r. (art. 61 ust. 3 ustawy o recyklingu). W rozporządzeniu 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, ze zm.) określono nowe wymagania dla stacji demontażu. Rozporządzenie weszło w życie 3 listopada 2005 r. Trzymiesięczna *vacatio legis* była uzasadniona koniecznością dostosowania się m.in. do obowiązku wyposażenia stacji w wymagane urządzenia do segregacji i demontażu substancji niebezpiecznych oraz przygotowanie terenu stacji do przechowywania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Jest to okres wystarczający, by adresaci zdołali spełnić nowe wymagania i uzyskać nowe zezwolenie na prowadzenie działalności, a wprowadzający pojazdy oraz zewnętrzne stacje zbierania pojazdów zawrzeć umowy spełniające przesłankę utworzenia własnej sieci w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Z kolei w rozporządzeniu 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, ze zm.) określono wymagania dla stacji zbierania pojazdów. Późne opublikowanie rozporządzenia z 12 października 2005 r., które weszło w życie 12 listopada 2005 r., nie stanowiło jednak merytorycznej przeszkody w uzyskaniu zezwolenia, gdyż w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami rozporządzenie nie wprowadzało żadnych istotnych nowych wymagań co do przechowywania zebranych pojazdów.

8.5. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie są zasadne twierdzenia sądu pytającego, iż pierwotna regulacja opłaty za brak sieci nie przewidywała żadnej możliwości miarkowania wysokości należnej opłaty.

Do obowiązku wniesienia opłaty (samonaliczanej lub stwierdzanej w decyzji GIOŚ) mają zastosowanie m.in. przepisy ordynacji podatkowej o ulgach w spłacie zobowiązań podatkowych (odpowiednio we wnoszeniu opłaty za brak sieci). Przepisy ordynacji podatkowej dotyczące ulg podatkowych obowiązują od 1 września 2005 r., zatem mają zastosowanie także do ulg w spłacie zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. Mający uprawnienia organu podatkowego GIOŚ może zatem, na wniosek zobowiązanego, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, odroczyć termin płatności zobowiązania lub rozłożyć go na raty, może również umorzyć w całości lub w części zaległości z tytułu opłaty za brak sieci, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną (art. 67a § 1 ordynacji podatkowej).

Co więcej, w pierwotnej wersji art. 14 ustawy o recyklingu wprowadzono dwa mechanizmy miarkowania należnej opłaty za brak sieci, mające zastosowanie także do opłaty za 2006 r., a nawet całkowitego zwolnienia z niej. Wysokość należnej opłaty stanowi nie tylko iloczyn stawki 500 zł i liczby pojazdów wprowadzonych na terytorium kraju, ale również ujętej procentowo liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci. W konsekwencji wysokość opłaty może wynosić np. połowę maksymalnej wysokości opłaty należnej za wprowadzenie danej liczby wprowadzanych pojazdów, jeśli sieć zapewniono na terytorium kraju przez 6 miesięcy zgodnie z treścią obowiązku z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu. Możliwe jest również całkowite zwolnienie z opłaty, nawet jeśli wprowadzający nie zapewnił sieci przez łączną liczbę 90 dni w danym roku, jeżeli brak utworzenia sieci był następstwem sytuacji określonych w ustawie, a kompletną sieć przywrócono w terminie 3 miesięcy od ich ustąpienia. Nie ma przeszkód, by owe 90 dni przypadły na początek 2006 r.

8.6. Argument o nadmiernej dolegliwości opłaty za brak sieci dla wprowadzającego ponad 1 000 pojazdów w danym roku został znacznie osłabiony przez kwalifikację prawno-podatkową opłaty za brak sieci. Zgodnie z art. 55 ustawy o recyklingu, poniesione opłaty, o których mowa w art. 14 ustawy o recyklingu, stanowią koszt uzyskania przychodów w rozumieniu i na potrzeby ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.). Zgodnie z art. 56 ustawy o recyklingu, poniesione opłaty, o których mowa w art. 14 ustawy o recyklingu, stanowią także koszt uzyskania przychodów w rozumieniu i na potrzeby ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, ze zm.). Poniesione opłaty mogą zostać wliczone w koszty uzyskania przychodów, pomniejszając zysk podlegający opodatkowaniu, co jest korzystnym rozwiązaniem dla wprowadzających pojazdy.

8.7. Również dysfunkcje, jakie ujawniły się w związku ze stosowaniem art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu, nie mają bezpośredniego przełożenia na wniosek o niekonstytucyjności wskazanego przepisu. Sam fakt nowelizacji ustawy w 2007 r. nie potwierdza automatycznie zarzutu niezgodności jej pierwotnego brzmienia z Konstytucją. Jak słusznie podnosi Marszałek Sejmu, powody zmiany prawa mają różne przesłanki, w tym także przesłanki całkowicie irrelevantne konstytucyjnie. Dysfunkcje stosowania art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu, ujawnione w toku prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy o recyklingu w 2007 r., zawierają uzasadnienie dla zmiany prawa na przyszłość, ale nie mogą przedstawiać wystarczającego argumentu na rzecz niekonstytucyjności dotychczasowych regulacji.

8.8. W konkluzji, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutów sądu pytającego. Domniemanie konstytucyjności art. 14 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu z punktu widzenia wskazanego wzorca kontroli art. 2 Konstytucji nie zostało obalone. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że instytucja opłaty za brak sieci wprowadzona w pierwotnym brzmieniu ustawy o recyklingu nie narusza zasady proporcjonalności regulacji do jej zamierzonego celu.

9. Ocena dopuszczalności orzekania w zakresie art. 2 nowelizacji z 2007 r.

9.1. Trybunał Konstytucyjny w pierwszym rzędzie rozpoznał wniosek uczestników postępowania – Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego – o umorzenie postępowania. Wyrazili oni stanowisko, że w zakresie art. 2 nowelizacji z 2007 r. nie została spełniona przesłanka relewantności pytania prawnego, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno podlegać umorzeniu jako niedopuszczalne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Ich zdaniem nie ma zależności między odpowiedzią o konstytucyjność art. 2 nowelizacji z 2007 r. a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym, skoro art. 2 nowelizacji z 2007 r. nie był podstawą wydania decyzji GIOŚ w sprawie ustalenia wysokości opłaty za brak sieci za 2006 r. Wynika to stąd, że obowiązek wniesienia opłaty za brak sieci w swej konstrukcji prawnej powstaje z mocy prawa bez odrębnego aktu stosowania prawa. Zgodnie z zasadą *tempus regit actum* podstawą naliczenia opłaty za brak sieci w 2006 r. był wyłącznie art. 14 ustawy o recyklingu w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 r.

9.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu o braku przesłanki relewantności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zawisłej przed WSA w Warszawie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przesłanka relewancji została spełniona. W obecnym stanie prawnym art. 2 nowelizacji z 2007 r. przesądza o tym, że przepisy art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu nie stanowią merytorycznej podstawy decyzji ustalających wysokość zobowiązania z tytułu braku sieci za 2006 r. wydawanych przez GIOŚ po wejściu w życie nowelizacji z 2007 r. Jednak przesłanka relewantności jest spełniona, gdyż w razie ewentualnego uznania niekonstytucyjności art. 2 nowelizacji z 2007 r. powstałby obowiązek uwzględnienia przepisów art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu dodanych w 2007 r. do obliczania opłaty za brak sieci za 2006 r., co wyklucza kwestionowana regulacja dotychczasowa. W zależności od rozstrzygnięcia Trybunału sąd pytający utrzyma w mocy zaskarżone decyzje GIOŚ lub je uchyli.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji i wskazaną tam przesłanką relewancji pytania prawnego, od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Rozstrzygnięcie Trybunału w niniejszej sprawie co do zgodności z art. 2 Konstytucji art. 2 nowelizacji z 2007 r. ma oczywisty wpływ na kierunek rozstrzygnięcia WSA w Warszawie oraz na sposób ponownego ustalenia przez GIOŚ wysokości zobowiązania spółki za brak sieci w 2006 r.

9.3. Wpływ ewentualnego uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu potwierdzają kierunki orzeczeń sądów administracyjnych w podobnych sprawach, w których sądy administracyjne dokonały prokonstytucyjnej wykładni art. 2 nowelizacji z 2007 r., opartej na ujawnionych w toku prac parlamentarnych powodach zmiany prawa w 2007 r., dającej pierwszeństwo wykładni celowościowej i funkcjonalnej tego przepisu nad jego wykładnią literalną. Skutkiem odmowy zastosowania normy intertemporalnej

wynikającej z art. 2 nowelizacji z 2007 r. było uchylenie decyzji GIOŚ ustalających wysokość opłaty za brak sieci za 2006 r. (zob. wyroki WSA w Warszawie: z 20 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 103/09, Lex nr 557228, z 20 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 192/09, Lex nr 547760, z 20 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 225/09, Lex nr 547770, z 27 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1185/09, Lex nr 574130).

Z kolei wynik postępowania sądowoadministracyjnego był odmienny w tych sprawach, w których wykluczono możliwość przełamania normy intertemporalnej wyrażonej w art. 2 nowelizacji z 2007 r. (por. wyroki WSA w Warszawie: z 27 maja 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 213/09, Lex nr 557904, z 23 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1295/09, Lex nr 574144). W tych sprawach utrzymywane były decyzje GIOŚ w mocy, a skargi na te decyzje oddalane. Sądy stanęły wówczas na stanowisku, że sama krytyczna ocena przez prawodawcę poprzedniego rozwiązania nie oznacza, że było ono niezgodne z Konstytucją, tym bardziej, że ustawodawca w art. 2 nowelizacji z 2007 r. zajął bardzo wyraźne stanowisko, by dotychczasowe przepisy znalazły zastosowanie do naliczania opłaty za 2006 r. Ponadto brak było podstaw do uznania, że sposób transpozycji dyrektywy przez wprowadzenie opłaty za brak sieci narusza zasadę proporcjonalności. Ustawodawca wybrał rozwiązanie, w którym system zbierania pojazdów może być w kraju zapewniony także przez redystrybucję, przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środków publicznych uzyskanych uprzednio od przedsiębiorców w postaci opłat za brak sieci, którzy samodzielnie nie utworzyli sieci w wymaganym zakresie.

10. Ocena zgodności z Konstytucją art. 2 nowelizacji z 2007 r.

10.1. Art. 2 nowelizacji z 2007 r. jest kwestionowany przez sąd pytający ze względu na to, że nie nakazuje stosowania nowych reguł miarkowania wysokości opłaty za brak sieci z mocą wsteczną także do pierwszego roku obowiązywania ustawy o recyklingu, tj. do 2006 r.

10.2. Analiza toku prac parlamentarnych nad ustawą wskazuje, że przepis intertemporalny art. 2 nowelizacji z 2007 r. został wprowadzony w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości, czy mimo wejścia w życie nowych przepisów przed powstaniem na 31 grudnia 2007 r. obowiązku samonaliczenia i wniesienia opłaty za 2007 r. powinny one znaleźć zastosowanie także do opłaty za brak sieci za 2007 r., skoro nowa ustawa nie obowiązywała przez przeważającą część tego roku. Wyraźnie nie odniesiono zastosowania nowych przepisów do 2006 r., aby nie doprowadzać do zwrotu opłat wniesionych już na konto NFOŚiGW. Opłaty za 2006 r. powinny być obliczone na dzień 31 grudnia 2006 r. i wniesione na konto Funduszu do 31 marca 2007 r.

10.3. Zdaniem sądu pytającego, ustawodawca błędnie zrezygnował z retroaktywnego skutku nowych przepisów art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu dodanych przez art. 1 nowelizacji z 2007 r. W efekcie ustawodawca nakazał dalsze stosowanie pierwotnego brzmienia art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu do opłaty należnej za 2006 r., a nie nowych łagodniejszych zasad miarkowania opłaty za brak sieci. Wniosek o naruszeniu zasady adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji (art. 2 Konstytucji) sąd sformułował jednak w sposób warunkowy. Jeżeli bowiem art. 14 ust. 1-4 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu we wskazanym zakresie są niezgodne z zasadą proporcjonalności sankcji do celu regulacji, to tym bardziej wykluczenie w art. 2 nowelizacji z 2007 r. stosowania do dotychczasowych opłat nowych, łagodniejszych zasad

miarkowania opłaty za brak sieci jest niezgodne z zasadą proporcjonalności sankcji do celu regulacji (art. 2 Konstytucji).

10.4. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zarzut niezgodności art. 2 nowelizacji z 2007 r. z art. 2 Konstytucji został sformułowany przez WSA w Warszawie w sposób warunkowy. Skoro jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w pierwotnym brzmieniu nie narusza art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji, trudno uznać, by za niezgodny z tym samym wzorcem kontroli kwalifikować brak retroaktywnego stosowania art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o recyklingu. Nowelizacja z 2007 r. nie miała bowiem co „naprawiać”, skoro sam art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu nie narusza zasady proporcjonalności regulacji opłaty za brak sieci do celów ustawy (art. 2 Konstytucji).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do całości wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 14 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.; dalej: ustawa o recyklingu), w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 176, poz. 1236; dalej: ustawa nowelizująca), w zakresie, w jakim nie różnicuje wysokości opłaty za brak sieci zbierania pojazdów (dalej: sieci) z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, tj. z zasadą proporcjonalności, zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji.

Natomiast postępowanie dotyczące konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Ocena art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu (pkt 1 sentencji).

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny zawężająco zinterpretował intencję sądu pytającego co do określenia granic zaskarżenia w badanej sprawie, niewłaściwie ustalił charakter opłaty za brak sieci i w rezultacie nieprawidłowo ocenił konstytucyjność badanej regulacji.

1.1. W *petitum* pytania prawnego sąd pytający powołał tylko jedną zasadę szczegółową, wynikającą z art. 2 Konstytucji – zasadę proporcjonalności, ograniczając ją do adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. W uzasadnieniu pytania prawnego powołane zostały jednak orzeczenia Trybunału

Konstytucyjnego dotyczące także innych aspektów zasady proporcjonalności, jak również zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na tle tych zasad sąd pytający sformułował także w sposób wyraźny zarzuty i je uzasadnił – przytaczając powody nowelizacji ustawy o recyklingu wskazał mianowicie, że pierwotnie przewidziany w niej obowiązek tworzenia sieci na całym terytorium państwa był „niemożliwy do wykonania”, wobec czego opłata wynikająca z zaskarżonego przepisu była w praktyce nie do uniknięcia. Ze względu na to, że wątpliwości te były podnoszone wyraźnie obok zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należało więc przyjąć, że wzorcem kontroli dla art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym powinna być także zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada prawidłowej legislacji.

Tym samym rekonstrukcję zakresu zaskarżenia dokonaną w wyroku uważam za nadmiernie rygorystyczną (por. zwłaszcza cz. III, pkt 7.5. uzasadnienia wyroku), zwłaszcza na tle przedstawionego na rozprawie stanowiska umocowanego przedstawiciela sądu pytającego. Odpowiadając na pytania członków składu orzekającego, najpierw wskazał on, że fakt powołania w *petitum* jedynie zasady proporcjonalności wynikał z założenia o konieczności maksymalnej zwięzłości pytania prawnego (por. s. 25 stenogramu rozprawy). Następnie jednak wyjaśnił, że sąd pytający przy podejmowaniu decyzji o sposobie formułowania pytania prawnego zakładał, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada prawidłowej legislacji wynikają z zasady proporcjonalności i wobec tego uznał, że nie było potrzeby ich odrębnego powołania (por. s. 30 stenogramu rozprawy).

Na marginesie można zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku nawiązał do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przy okazji ustosunkowania się do zarzutu zbyt późnego przyjęcia przepisów wprowadzających obowiązek utworzenia sieci i ustalających szczegółowy sposób jego realizacji (por. cz. III, pkt 8.4. uzasadnienia wyroku). Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w sentencji wyroku.

1.2. Jeżeli zaś chodzi o *meritum* orzeczenia, to – moim zdaniem – Trybunał Konstytucyjny niedostatecznie pogłębił i przeanalizował charakter opłaty w kategoriach ustawowych (typowa opłata, podatek, sankcja administracyjna – por. zwłaszcza zastrzeżenie poczynione w cz. III, pkt 4.1. *ab initio* uzasadnienia, że orzeczenie „nie rozstrzyga” charakteru prawnego opłaty, oraz cz. III, pkt 4.3. uzasadnienia wyroku). W rezultacie dokonana w wyroku ocena proporcjonalności art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu (por. pkt 1 sentencji oraz cz. III, pkt 8. uzasadnienia wyroku) w brzmieniu pierwotnym jest niejako „zawieszona w próżni” i abstrahuje od skutków, które ma zaskarżona regulacja dla osób zobowiązanych. Tymczasem standard proporcjonalności, wymagany przez Konstytucję w ramach art. 2, jest bezpośrednio determinowany przez to, czy i w jakim zakresie analizowana opłata ma charakter represyjny (w szerokim, konstytucyjnym znaczeniu tego słowa – por. moje zdanie odrębne do wyroku z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105 oraz powołane tam orzecznictwo polskie i międzynarodowe). Jak bowiem trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny, to właśnie od oceny charakteru prawnego danej opłaty „zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych” (wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56, dotyczący opłaty od kopalin; teza powtórzona w wyrokach z: 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 – dotyczący opłat abonamentowych i 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96 – dotyczący opłat celnych).

Według mnie, należało wprost stwierdzić, że opłata wymierzana na podstawie art. 14 ustawy o recyklingu jest *sui generis* sankcją (karą) administracyjną za popełnienie deliktu administracyjnego, polegającego na niedopełnieniu obowiązku stworzenia sieci (por. art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu). Jej podobieństwo do podatków czy klasycznych opłat (w tym nazwa) ma charakter jedynie powierzchowny i nie deprecjonuje jej funkcji represyjnych. Uważam, że rolą tej opłaty jest przede wszystkim zapewnienie realizacji art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu poprzez finansowe karanie podmiotów uchylających się od tego obowiązku; jej funkcje prewencyjne, redystrybucyjne czy restytucyjne są zaś drugorzędne. Moim zdaniem, wykładnia systemowa art. 11 ust. 1 i art. 14 ustawy o recyklingu wyraźnie wskazuje, że pierwszy z tych przepisów wyznacza normę sankcjonowaną (nakładającą materialnoprawny obowiązek administracyjny utworzenia sieci), a drugi – normę sankcjonującą (uruchamianą wtedy i tylko wtedy, gdy norma sankcjonowana nie została wypełniona).

Na marginesie można wskazać, że taka interpretacja zaskarżonego przepisu została zresztą zasygnalizowana w uzasadnieniu wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „elementy redystrybucyjne i podatkowe opłaty za brak sieci nie zmieniają (...) elementu finansowej dolegliwości po stronie wprowadzających pojazdy”, a więc że „w tym aspekcie opłata za brak sieci stanowi przejaw oderwanej od winy obiektywnej odpowiedzialności (sankcji) administracyjnej za niewykonanie podstawowego obowiązku w postaci braku utworzenia sieci zbierania pojazdów w sposób określony w ustawie” (cz. III, pkt 4.3. *in fine* uzasadnienia wyroku). Trybunał Konstytucyjny nie wyciągnął jednak z tych słusznych stwierdzeń właściwych wniosków.

Moim zdaniem, nie sposób podzielić prezentowanych w toku niniejszego postępowania stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego (por. zwłaszcza – odpowiednio – s. 23 oraz s. 32 i 38-39 stanowisk), że niestworzenie sieci nie nosi znamion bezprawności (nie jest „nielegalne”), a ustawodawca przewidział dwa równorzędne sposoby realizacji ustawowego obowiązku:

– „w naturze” (przez stworzenie sieci zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu) oraz

– „w pieniądzu” (przez zapłacenie opłaty na podstawie art. 14 ustawy o recyklingu).

Pogląd ten niestety podzielił także Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 4.1. uzasadnienia wyroku).

Takie ujęcie charakteru analizowanej opłaty ignoruje nie tylko wykładnię systemową i celowościową ustawy o recyklingu, ale także założenia przyjmowane przy jej nowelizacji. Dokumentacja prac legislacyjnych jednoznacznie bowiem wskazuje, że ani posłowie, ani przedstawiciele rządu, ani nawet sami adresaci tego przepisu nigdy nie brali pod uwagę jakiegokolwiek ekwiwalentności wspomnianych dwóch metod realizacji ustawy. Przeciwnie – o opłacie dyskutowali wyłącznie i wprost w kategoriach sankcji (lub kary) pieniężnej za niestworzenie sieci. Tytułem przykładu można wymienić następujące wypowiedzi uczestników procesu legislacyjnego:

– „W przedłożonym projekcie przewidziano także sankcje za niezorganizowanie sieci zbierania pojazdów. Wprowadza się sankcję pieniężną w taki sposób, aby była ona ściśle związana ze stopniem niekompletności sieci” (poseł H. Molka, Sprawozdanie stenograficzne z 44. posiedzenia Sejmu 28 czerwca 2007 r.);

– „Podstawowe założenie jest takie, że sankcjonowanie aktów prawnych przez normy sankcjonujące polega na stopniowaniu kar. Ten argument należy przyjąć, bo jest oczywisty. Tego elementu zabrakło. (...) ustawa nie ma wpływu na całość zagadnienia recyklingu w Polsce, a jedynie cywilizuje samo sankcjonowanie niewykonania obowiązków ustawowych. Faktycznie inna jest pozycja podmiotu, który nie wywiązał

się w 20% z obowiązku, inna tego, który nie wywiązał się tylko w kilku procentach, a takich nie brakuje” (poseł M. Kraczkowski, Biuletyn nr 2270/V kadencja Sejmu z posiedzenia Komisji Gospodarki oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 21 sierpnia 2007 r., s. 5);

– „Ustawa nie ma większego znaczenia, realizuje tylko jeden cel. Jest nim proporcjonalność kary do niewykonania obowiązku. Kara ma być bardziej proporcjonalna do stopnia wykonania obowiązku. Jeśli ktoś wykona obowiązki w 85%, to będzie płacił mniejszą karę niż ten, który w ogóle nie wykonuje obowiązków nałożonych przez ustawę. Dzisiaj jest tak, że niezależnie od tego, czy ktoś zbuduje sieć punktów odbioru wyeksploatowanych pojazdów w 99%, czy w ogóle jej nie zbuduje, ponosi dokładnie takie same konsekwencje” (poseł A. Mężydło, tamże, s. 4).

Zawarty w wyroku pogląd o ekwiwalentności wspomnianych dwóch metod realizacji ustawy pomija także utrwaloną wykładnię art. 14 ustawy o recyklingu, prezentowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jej podsumowaniem może być następujący fragment wyroku WSA w Warszawie z 27 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1185/09 (Lex nr 574130): „Zdaniem Sądu nie można uznać, iż ustawodawca stworzył podmiotom sprowadzającym pojazdy możliwość bądź stworzenia sieci zbierania pojazdów bądź uiszczenia opłaty za brak takiej sieci. Celem ustawy było stworzenie systemu zbierania wycofanych z eksploatacji pojazdów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, istnienie której ma wymuszać na podmiotach sprowadzających pojazdy tworzenie sieci zbierania pojazdów”.

1.3. Przekonanie o represyjnym charakterze opłat wymierzanych na podstawie art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym zmusza mnie do stanowczego zanegowania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

1.3.1. Ewidentne jest dla mnie przede wszystkim naruszenie zasady proporcjonalności.

Wbrew poglądom większości składu orzekającego, uważam, że bezwzględny i restrykcyjny charakter opłat powoduje co najwyżej maksymalizację wpływów z tego tytułu (ze względu na brak dostępnej możliwości uwolnienia się od tego obowiązku). W mojej ocenie, nie sprzyja on natomiast realizacji celu ustawy, którym jest ochrona środowiska naturalnego przez zapewnienie adekwatnej sieci zbierania pojazdów. Niespełnienia przez art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym warunku przydatności nie zmienia fakt, że środki pochodzące z opłat zasilają Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i są przeznaczane m.in. na zbieranie porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji i na finansowanie dopłat do ich demontażu (por. art. 401c ust. 9 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.). Powody uzyskania tych środków nie są bowiem jedynymi wyznacznikami ich przeznaczenia (środki uzyskanie z tytułu niestworzenia sieci recyklingu samochodów są wrzucane do „wspólnej puli” i mogą być wykorzystane na realizację innych celów ekologicznych, na przykład recykling opakowań albo elektroniki czy działania edukacyjne).

W mojej opinii, opłaty z art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu nie spełniają także zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricte*. Stanowią one przesadną i niepotrzebną restrykcję dla podmiotów sprowadzających pojazdy, ingerując w swobodę prowadzenia przez nie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji oraz osiągane z niej zyski, chronione na podstawie art. 64 Konstytucji. Nadmierność sankcji wynikających z zaskarżonego przepisu wyraża się w szczególności w niesprawiedliwym zrównaniu odpowiedzialności podmiotów, które w ogóle nie podjęły realizacji obowiązku

ustawowego (nie zapewniły ani jednego punktu odbioru samochodów wycofanych z eksploatacji), z podmiotami, które to czyniły i którym się to w znacznym stopniu udało. Podmioty te trudno uznać za odznaczające się tą samą cechą istotną w równym stopniu w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji, a ich identyczne traktowanie za spełniające standardy demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (por. art. 2 Konstytucji).

Powyższe wady art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu nie są – moim zdaniem – wystarczająco równoważone przez przewidziane w ustawie możliwości jej miarkowania poprzez uwzględnienie przy obliczaniu jej wysokości także czasu niewykonywania ustawowego obowiązku (por. art. 14 ust. 2 ustawy o recyklingu) czy możliwość zwolnienia z opłaty na maksymalnie 90 dni w przypadku utraty niektórych pozwoleń lub rozwiązania umów z firmami realizującymi usługi recyklingowe (por. art. 14 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu). Dla ich oceny nie mają też znaczenia pewne cechy prawnopodatkowe tych opłat (np. możliwość ich zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu – por. art. 55 i art. 56 ustawy o recyklingu – czy ich rozłożenia na raty, a nawet umorzenia na zasadach ogólnych przewidzianych dla zobowiązań podatkowych – por. art. 17 ust. 3 ustawy o recyklingu). Rozwiązania te tylko minimalnie miarkują dolegliwość analizowanych sankcji i nie zmieniają faktu, że są one nadmierne (por. odmienna konkluzja – cz. III, pkt 8.5. i 8.6. uzasadnienia wyroku).

Nieproporcjonalność zaskarżonej regulacji nie rodzi także odpowiednio wysokich korzyści z punktu widzenia celów ustawy ani nie jest jedyną i konieczną metodą zapewnienia realizacji zasady ochrony środowiska (por. zwłaszcza art. 5, art. 68 ust. 1 i 4, art. 74 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 76 Konstytucji). Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie obowiązku tworzenia sieci, przyjął tym samym, że to właśnie ten sposób zagospodarowywania pojazdów wycofanych z eksploatacji jest najbardziej efektywną i proekologiczną metodą rozwiązania tego problemu. Domniemanie racjonalności prawodawcy, a także obowiązujące Polskę w zakresie ochrony środowiska przepisy prawa Unii Europejskiej, obligują do uznania, że było to poprzedzone analizą możliwych alternatyw oraz wyważeniem ich wad i zalet. Konsekwentnie ustawodawca obwarował przestrzeganie wybranej przez siebie metody sankcją określoną w art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu. Tyle tylko, że sankcja ta niejako się usamodzielniała, ponieważ ponoszenie opłat okazało się nieuchronne i znacznie łatwiejsze do realizacji niż budowanie sieci. W ten sposób, wbrew intencjom ustawodawcy, ochrona środowiska w zakresie pojazdów wycofanych z eksploatacji jest w praktyce zapewniana metodą, która nie została przez niego uznana za najbardziej efektywną. Gdyby bowiem ustawodawca uważał, że recykling powinien być organizowany centralnie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nie wprowadzałby obowiązku budowy sieci, lecz po prostu nałożyłby na użytkowników lub sprzedawców pojazdów opłatę (zapewniającą ekwiwalentne świadczenie) lub skorzystał z instrumentów podatkowych w postaci dodatkowego podatku lub doliczenia kosztów recyklingu na przykład do akcyzy na paliwo.

1.3.2. Art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym budzi także moje poważne zastrzeżenia w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. jej szerokie omówienie w wyroku z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51). W myśl tej zasady, nie wolno najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które z tego rozwiązania skorzystały, gorzej niż tych, którzy zignorowali zachęty ustawodawcy. Zakazane jest również żądanie od obywateli spełnienia wymogów niemożliwych, zwłaszcza w sytuacji, gdy brak szans na ich dopełnienie jest bezpośrednim wynikiem działania organów państwa i w żadnym stopniu nie jest zawiniony przez osoby zainteresowane.

Po pierwsze, podzielam pogląd sądu pytającego, że pełna realizacja obowiązku określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu obiektywnie nie jest możliwa. Ze względu na ukształtowanie geograficzne naszego państwa (w tym zwłaszcza duże akweny wodne, obszary leśne i góry) zapewnienie, aby każdy właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji mógł go oddać 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” (por. art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu), wydaje się nie tylko ekonomicznie nieuzasadnione, ale także praktycznie niewykonalne. Jak się wydaje, było to jednym z powodów znowelizowania zaskarżonego przepisu i znalazło wyraz w – ostatecznie nieprzyjętym z powodu opóźnień w przebiegu prac legislacyjnych – postulacie stopniowania kar za niezorganizowanie sieci z mocą wsteczną także za 2006 r. (por. druk sejmowy nr 1626/V kadencja Sejmu, s. 3 uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej). Fakt, że w praktyce większość firm zajmujących się wprowadzeniem pojazdów do obrotu podjęła się budowy sieci i „prawie” go wykonała, nie oznacza – jak przyjął to Trybunał Konstytucyjny, że „było to w praktyce możliwe” (por. cz. III, pkt 8.3. uzasadnienia wyroku) – art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w wersji pierwotnej przez brak jakiegokolwiek różnicowania kar zakładał bowiem możliwość pełnego wykonania obowiązku określonego w art. 11 ust. 1 tej ustawy (a nie tylko „przeważającego”). Świadczy to tylko o tym, że wśród przedsiębiorców dominuje postawa legalistyczna – niezależnie od tego, jak oceniają oni prawo, są oni skłonni do jego przestrzegania, nawet wtedy, gdy w kategoriach czysto ekonomicznych jest to dla nich mniej korzystne niż jego nieprzestrzeganie (por. niżej).

Po drugie, zaskarżony przepis tworzy – moim zdaniem – wyraźną „pułapkę” dla tych podmiotów zobowiązanych do tworzenia sieci, które przystąpiły do realizacji tego obowiązku, lecz przeceniły swoje możliwości. Na przestrzeganiu praworządności tracą one dwa razy: ponosząc koszty utrzymania niekompletnej sieci i płacąc opłatę za jej niestworzenie, podczas gdy negatywne skutki uchylecia się od obowiązku wymienionego w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu dla podmiotów całkowicie go ignorujących przejawiają się tylko w ten drugi sposób. Powoduje to – paradoksalnie – że zaskarżony przepis tworzy ekonomiczne zachęty do nieprzestrzegania prawa.

Po trzecie, nie bez znaczenia jest także okoliczność, że brak możliwości spełnienia obowiązku stworzenia sieci został przynajmniej częściowo wywołany przez opieszałość państwa w regulowaniu tej kwestii. Jak słusznie zauważył sąd pytający, najważniejsze w tej sferze akty wykonawcze (por. 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, ze zm. oraz 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, ze zm.) zostały uchwalone w drugiej połowie 2005 r. i weszły w życie na niespełna dwa miesiące przed początkiem okresu egzekwowania tego obowiązku (odpowiednio: 3 listopada 2005 r. i 12 listopada 2005 r.). W polskich realiach, zważywszy na konieczność uzyskania odpowiednich pozwoleń, dokonania niezbędnych inwestycji i modernizacji oraz wynegocjowania i zawarcia licznych umów z dostawcami usług recyklingowych, a także biorąc pod uwagę powszechną praktykę nowelizacji aktów prawnych w okresie ich *vacatio legis*, czas ten wydaje się zdecydowanie zbyt krótki. Przytoczone okoliczności zmuszały prawdopodobnie większość zainteresowanych do wykorzystania wspomnianych 90 dni karencji (por. art. 14 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu) już na początku 2006 r. i pozbawiały ich tym samym jakiejkolwiek możliwości uniknięcia sankcji w dalszej części tego roku. Fakt przyczynienia się prawodawcy do zwiększenia rygoryzmu analizowanych opłat i jego skutku dla podmiotów

objętych obowiązkiem recyklingu nie został wzięty pod uwagę przez większość członków składu orzekającego (por. cz. III, pkt 8.4. uzasadnienia wyroku).

1.3.3. Przytoczone wyżej argumenty świadczą także o sprzeczności analizowanej regulacji z zasadą prawidłowej legislacji, a konkretnie z wymogiem racjonalności prawa.

Przepisy, które są niesprawiedliwe, promują nieprzestrzeganie prawa i podważają cel ustawy, w której są zawarte, nie spełniają wymogu racjonalności. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, „legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)” (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

W kontekście zasady prawidłowej legislacji trzeba także krytycznie ocenić argument eksponowany podczas rozprawy przez uczestników postępowania, a następnie *implicite* przejęty przez Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 8.2. uzasadnienia wyroku), że jedyna, bardzo surowa kara była szczególnie uzasadniona w pierwszej fazie realizacji ustawy. Pomijając już brak dowodów na takie *ratio legis* art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym w dokumentacji procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia tego przepisu, taka metodologia oddziaływania na podmioty zobowiązane do tworzenia sieci wydaje się nieracjonalna. Ustawodawca, świadomy braku praktycznej możliwości stworzenia sieci o wymaganej gęstości na całym obszarze państwa i opóźnień w przyjmowaniu koniecznych regulacji prawnych, powinien chyba raczej zakładać progresywne osiąganie celów ustawy. Właściwą strategią byłoby więc raczej stopniowe zaostrzanie kar, a nie ich stopniowe łagodzenie.

1.4. Na zakończenie tej części rozważań chciałbym jeszcze krótko wypowiedzieć się na temat skutków ewentualnego uznania niekonstytucyjności art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym.

Zgodnie ze stanowiskiem sądu pytającego, wyrażonym w piśmie uzupełniającym braki formalne pytania prawnego z 10 marca 2010 r., negatywne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spowodowałoby, że art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu nie mógłby być już podstawą rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji, a zakończone postępowania prowadzone z jego zastosowaniem mogłyby być wznowione w trybie art. 145a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.). Zdaniem sądu pytającego, dla zapewnienia właściwej realizacji praw stron postępowania nie byłaby przy tym niezbędna interwencja ustawodawcy – luka w postaci braku kryteriów zróżnicowania mogłaby być wypełniona poprzez odpowiednie stosowanie kryteriów zróżnicowania wymienionych w art. 14 ustawy o recyklingu w brzmieniu po nowelizacji.

Z drugą z powyższych tez nie mogę się niestety zgodzić. Moim zdaniem, w wypadku uznania niekonstytucyjności art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym, konieczna byłaby nowelizacja zaskarżonej ustawy. Niezbędne byłoby nie tylko uregulowanie niezakończonych spraw dotyczących opłat za 2006 r., ale także rozliczenie już pobranych opłat z tego tytułu. Tego typu skutki ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie stanowiłyby szczególnego *novum* – podobna sytuacja wystąpiła w rezultacie wyroku z 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3), dotyczącego zawyżonych opłat za sprowadzenie samochodów z zagranicy (tzw. karty pojazdu). Wybór konkretnych rozwiązań w tym zakresie należałby do ustawodawcy.

2. Ocena art. 2 ustawy nowelizującej (pkt 2 sentencji).

2.1. Moim zdaniem pytanie prawne sądu w zakresie odnoszącym się do art. 2 ustawy nowelizującej nie zostało należycie uzasadnione i z tego powodu nie spełnia warunków formalnych wymienionych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Postępowanie w tym zakresie należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie pytania prawnego w odniesieniu do art. 2 ustawy nowelizującej można podzielić na dwie części.

Pierwsza, bardziej obszerna, jest poświęcona znaczeniu pytania prawnego dla sprawy zawisłej przed sądem pytającym w kontekście przesłanki związku funkcjonalnego, wynikającej z art. 193 Konstytucji i doprecyzowanej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Jak wynika z postanowienia uzupełniającego braku formalne pytania prawnego z 10 marca 2010 r., przyczyną zaskarżenia art. 2 ustawy nowelizującej było przyjęcie przez sąd pytający, że ten właśnie przepis intertemporalny stanowi podstawę zastosowania art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym do stanów faktycznych z 2006 r. (w tym także wymierzenia opłaty stronie postępowania przed sądem pytającym, na tle którego wystąpił on z pytaniem prawnym, pkt 1 *in fine* uzasadnienia postanowienia, s. 6). Ewentualne wyeliminowanie tego przepisu na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – w opinii sądu pytającego – spowoduje, że brak będzie przepisu przejściowego, który określałby zasady opłat za brak sieci w 2006 r., dzięki czemu sąd pytający będzie mógł ustalić właściwe przepisy kierując się „zasadami wypracowanymi w orzecznictwie sądowoadministracyjnym” (s. 15 uzasadnienia pytania prawnego). Powołując się na wyrok NSA z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 1837/06 (Lex nr 338571), sąd pytający stwierdził, że istniałaby w takim wypadku możliwość zastosowania tzw. retroakcji niewłaściwej (bezpośredniego obowiązywania nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych), jeżeli wystąpiłby „ważny interes publiczny” (s. 16 uzasadnienia pytania prawnego).

Drugą, zdecydowanie skromniejszą część uzasadnienia, stanowi merytoryczna ocena art. 2 ustawy nowelizującej w kontekście art. 2 Konstytucji. Sąd pytający twierdził bowiem, że analizowany przepis intertemporalny jest sprzeczny z ustawą zasadniczą przez to, że nakazuje stosowanie niekonstytucyjnego art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu.

Oceniając powyższe okoliczności należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK konieczne jest uzasadnienie zarzutów stawianych zaskarżonym przepisom na tle każdego z powołanych wzorców kontroli, a wymóg ten nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, ponieważ przesądza o zakresie dopuszczalnego rozpoznania sprawy (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Tymczasem wskazana argumentacja sądu pytającego nie zawiera żadnych samoistnych zarzutów wobec art. 2 ustawy nowelizującej, ani też nie odnosi się do treści powołanego wzorca kontroli (zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 2 Konstytucji). W takim ujęciu, sednem problemu konstytucyjnego nie są same zasady intertemporalne (sąd pytający nie stawia bowiem wprost zarzutów dotyczących np. niedostatecznego czy nieprecyzyjnego *vacatio legis*), lecz przepis materialnoprawny, którego czasowy zakres obowiązywania one regulują (tj. art. 14 ustawy o recyklingu). Jest ewidentne, że gdyby sąd pytający uznał zasady wymierzania opłat za brak sieci za zgodne z Konstytucją, nie miałby powodów kwestionować art. 2 ustawy nowelizującej.

Wobec powyższego należy uznać, że uzasadnienie pytania prawnego w zakresie art. 2 ustawy nowelizującej nie spełnia wymogów stawianych przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, w związku z czym wydanie wyroku merytorycznego w tym zakresie nie było dopuszczalne. Niemniej, gdyby większość składu orzekającego podzieliła moje stanowisko co do pozostałej części sentencji wyroku, zaznaczony w uzasadnieniu pytania prawnego

cel zaskarżenia tej regulacji (wyeliminowanie możliwości stosowania niekonstytucyjnego art. 14 ust. 1-4 ustawy o recyklingu w brzmieniu pierwotnym w stosunku do stanów faktycznych z 2006 r.) zostałby pośrednio osiągnięty.

2.2. Niezależnie od powyższego, wątpliwości budzą też argumenty sądu pytającego dotyczące związku funkcjonalnego między art. 2 ustawy nowelizującej i toczącym się przed nim postępowaniem. Podstawą stosowania przez sąd administracyjny pierwotnego brzmienia art. 14 ustawy o recyklingu przy badaniu opłat za 2006 r. wydaje się bowiem zasada *rebus sic stantibus*, a nie argumentacja *a contrario* z przepisu intertemporalnego odnoszącego się wyraźnie jedynie do 2007 r.

Dodatkowo, teza, że korzystniejsze zasady obliczania opłaty za brak sieci powinny mieć zastosowanie również do 2006 r. nie wydaje się mieć dostatecznych podstaw w art. 2 Konstytucji. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego ten wzorzec kontroli był wprawdzie źródłem zasady *lex retro non agit* nie tylko w sferze prawa karnego, ale także administracyjnego (por. np. wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 – dotyczący przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155 – dotyczący kar pieniężnych za niewykonywanie obowiązków przez spółki publiczne; 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105 – dotyczący administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie), wysoce wątpliwe wydaje się jednak doszukiwanie się w nim zasady *lex mitior retro agit*. Wyśłowienie tej zasady przez art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) czy art. 15 ust. 1 zdanie trzecie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) nie może zastąpić braku odpowiedniej podstawy konstytucyjnej dla tezy sądu pytającego.

Można mieć także zastrzeżenia, czy wybiórcze zastosowanie przez sądy ze względu na „ważny interes prawny” nowych zasad ponoszenia opłat jedynie do tych spraw dotyczących 2006 r., które – z różnych powodów – jeszcze się nie zakończyły, w odpowiedni sposób chroniłoby prawa osób zobowiązanych. Jak wynika z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych dokonanej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego (por. cz. III, pkt 9.3.), trudno pod tym względem mówić o jednolitej linii orzeczniczej, która gwarantowałaby jednakowe potraktowanie wszystkich podmiotów pociągniętych do odpowiedzialności za brak sieci.

3. Uwagi końcowe.

Moim zdaniem, uznanie przez większość składu orzekającego konstytucyjności zaskarżonego przepisu wynika w dużej mierze ze zbyt wąsko wskazanych wzorców kontroli, które wyznaczają dopuszczalny zakres rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny (por. art. 66 ustawy o TK). Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu wyroku (por. cz. III, pkt 7.3. i 7.5.), możliwe było postawienie zaskarżonej regulacji także zarzutów m.in. na tle przepisów formułujących prawa lub wolności obywateli (zwłaszcza art. 22 i art. 64 Konstytucji). Wobec powyższego nie można wykluczyć ponownej oceny zaskarżonego przepisu (w tym także negatywnej) na skutek kolejnych pytań prawnych, skarg konstytucyjnych lub wniosków.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego było konieczne.