

99/7/A/2013

WYROK

z dnia 15 października 2013 r.

Sygn. akt P 26/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 października 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, czy:

- 1) art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

1. Art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 i Nr 203, poz. 1351, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 117, poz. 678, Nr 138, poz. 809, Nr 152, poz. 897 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 951 i 1513), **w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z:

- a) art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji,**
- b) art. 2 w związku z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1426.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 9 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 1509/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach) jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz czy art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach jest zgodny z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja).

1.1. Z przedstawionego stanu faktycznego sprawy wynika, że skarżący przed WSA jest właścicielem autoryzowanej stacji obsługi pojazdów, małym przedsiębiorcą. Corocznie składał w terminie wymagane w ustawie zbiorcze zestawienie danych o odpadach za poprzedni rok. W dniu 12 kwietnia 2010 r. złożył do marszałka województwa wymagane przez ustawę zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów za rok 2009, przekraczając tym samym określony w art. 37 ustawy o odpadach termin złożenia wskazanego zestawienia (31 marca 2010 r.).

Skarżący otrzymał postanowienie Marszałka Województwa Łódzkiego z 6 maja 2010 r. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów za 2009 r. Skarżący został poinformowany o prawie do wypowiedzenia się co do materiałów zebranych w sprawie i skorzystał z tej możliwości. Swoje wyjaśnienia przedstawił w piśmie z 14 maja 2010 r.

Marszałek Województwa Łódzkiego w decyzji z 11 sierpnia 2010 r. (sygn. akt RO.III-KP-7645/15/10) wymierzył skarżącemu karę pieniężną w przewidzianej w ustawie wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie danych. Podstawą wydania decyzji były art. 37 ust. 1 i 3, art. 79c ust. 3 oraz art. 79d ust. 3, 4 i 5 ustawy o odpadach, w związku z właściwymi przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa).

W odwołaniu od tej decyzji skarżący powtórzył złożone wyjaśnienia w sprawie. Wskazał, że dział księgowości jego firmy składa się z dwóch osób, z których tylko jedna potrafi sporządzić składane co roku zestawienia danych o odpadach i miała do tego upoważnienie pracodawcy. Osoba ta od 15 marca była na zaległym urlopie wypoczynkowym. Nowe przepisy o karach pieniężnych weszły w życie 12 marca 2010 r., a więc przed końcem kwartału, w którym miała być złożona zbiorcza deklaracja o odpadach. Będąc małym przedsiębiorcą, skarżący nie miał możliwości ani środków finansowych uzyskania na czas informacji o zmianie przepisów o tak krótkiej *vacatio legis*. Osoba dotychczas sporządzająca zestawienie wróciła z urlopu 9 kwietnia 2010 r. Po

uzyskaniu informacji o wprowadzeniu zmian przepisów skarżący wystąpił do urzędu marszałkowskiego za pomocą poczty elektronicznej i uzyskał odpowiedź potwierdzającą te informacje wraz z formularzem do sporządzenia zestawienia danych. Zestawienie zostało złożone niezwłocznie po trzech dniach od uzyskania urzędowej informacji, tj. 12 kwietnia 2010 r. Skarżący podniósł, że nałożona na niego w tych okolicznościach kara pieniężna na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest rażąco wygórowana i niewspółmierna do rodzaju uchybienia, obiektywnie niezawinionego przez skarżącego, a jej stosowanie powinno objąć dopiero niezłożenie zestawienia danych sporządzanego za rok 2010.

Decyzję marszałka utrzymało w mocy Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z 24 września 2010 r. (sygn. akt SKO 4291/2010). SKO uznało, że wskazywany przez przedsiębiorcę dowód na brak winy w nieterminowym złożeniu zestawienia danych o odpadach dotyczy organizacji pracy jego przedsiębiorstwa. Tego typu okoliczność nie może stanowić podstawy do zwolnienia go z obowiązku administracyjnego.

Właściciel stacji zaskarżył decyzję SKO do sądu administracyjnego, zarzucając naruszenie przez SKO art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach przez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że organ w każdym wypadku (nawet niezawinionego) złożenia informacji o odpadach po terminie był zobligowany do nałożenia kary pieniężnej. Naruszenie przez SKO art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach polega na zastosowaniu rażąco wygórowanej i niewspółmiernej kary w stosunku do rodzaju uchybienia, które było niezawinione przez skarżącego. Niewspółmierność kary wynika również z tego, że obowiązek sprawozdawczy został ostatecznie dobrowolnie spełniony, jego prawidłowość nie jest kwestionowana, a zachowanie skarżącego nie wyrządziło szkody. Organ drugiej instancji nie wziął pod uwagę podczas rozstrzygania sprawy okoliczności wskazywanych przez skarżącego w odwołaniu, które spowodowały nieznaczne przekroczenie terminu złożenia zbiorczego zestawienia danych o odpadach w sytuacji, gdy złożenie deklaracji z opóźnieniem nastąpiło z przyczyn obiektywnie niezależnych od skarżącego.

1.2. WSA w uzasadnieniu pytania prawnego wniesionego do Trybunału podniósł, że art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach wszedł w życie 12 marca 2010 r., a więc ponad dwa tygodnie przed upływem terminu 31 marca 2010 r. przewidzianego na złożenie właściwego sprawozdania za 2009 r. Przepis stanowi element ustawy znacząco modyfikującej dotychczasowe regulacje, zmieniając rodzaj i wysokość sankcji za nieterminowe przekazywanie sprawozdań o odpadach. Przed 12 marca 2010 r. niewykonanie tego obowiązku, a także nieterminowe lub niezgodne z rzeczywistością jego wykonanie były zagrożone karą grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł wymierzanej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Zamiast tej kary wprowadzono jedną sankcję o wysokości 10 000 zł w postaci administracyjnej kary pieniężnej.

1.2.1. Wątpliwość sądu wywołało zagadnienie adekwatności i zakresu dolegliwości stosowanej sankcji względem chronionego dobra, jakim jest zachowanie zasobów środowiska naturalnego. Wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania pozwala organom państwa monitorować i planować działania służące gospodarowaniu odpadami. Składanie sprawozdań nie jest jednak zachowaniem, które ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, lecz z ogólnie pojętą gospodarką odpadami. W tej perspektywie kwestionowana sankcja jest znacząco dolegliwa dla większości obywateli, co świadczy o jej represyjnym charakterze. Poza tym tak samo wysoka kara znalazła zastosowanie wobec zachowań o zróżnicowanych, negatywnych skutkach dla środowiska. Unormowanie, nieróżnicujące surowej sankcji w stosunku do krańcowo odmiennych zachowań, jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Nie ma przy tym usprawiedliwienia zastosowania tej samej sankcji względem tych, którzy złożyli, jak i tych, którzy nie złożyli sprawozdania, a tym bardziej względem tych, którzy świadomie

dokonali zachowań bezpośrednio zagrażających zasobom środowiska.

WSA nie kwestionuje zgodności z art. 2 Konstytucji wkroczenia ustawodawcy z dyscyplinującą i nawet represyjną regulacją w materię obowiązku terminowego składania zbiorczych zestawień danych o odpadach. W ocenie sądu pytającego, nie jest jednak racjonalnie możliwe wytłumaczenie tak radykalnego i niesprawiedliwego podwyższenia poziomu stosowanej sankcji. Nie przewidziano także możliwości jej miarkowania. W tym znaczeniu obowiązująca regulacja art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach narusza również zasady demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

1.2.2. Ponadto sąd pytający wskazał, że ustawodawca naruszył zasadę proporcjonalności sankcji administracyjnej (art. 2 Konstytucji), a sama wykładnia art. 2 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do odpowiedzialności administracyjnej i proporcjonalności sankcji administracyjnej, powinna odwzorowywać te same gwarancje proceduralne, jakie wynikają z art. 42 Konstytucji i art. 6 konwencji dla wszelkiej odpowiedzialności o charakterze represyjnym *sensu largo*. Ustawodawca wprawdzie dokonał formalnej depenalizacji zachowania określonego w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, gdyż zachowując sankcję dla tego samego czynu, poddał go reżimowi odpowiedzialności administracyjnej, formalnie łagodniejszej niż odpowiedzialność karna. Jednak w praktyce kara administracyjna, której istotą jest prewencja i profilaktyka, przyjęła jeszcze bardziej represyjny charakter niż dotychczasowa sankcja karna (grzywna) za wykroczenie. Zmiana reżimu odpowiedzialności wprowadziła automatyzm działania i pozbawiła obywateli dotychczasowych gwarancji proceduralnych przewidzianych w procesowej ustawie karnej. Kontrola decyzji dokonywana przez sąd karny i sąd administracyjny różni się tym, że sąd administracyjny nie przejmuje sprawy do merytorycznego rozpoznania. Kontroluje jedynie legalność zaskarżonej decyzji. Tymczasem sprawa o nakładanie tak wysokich dolegliwych kar powinna być przekazana (pozostawiona) sądom karnym, a nie administracyjnym. Orzekanie o legalności tak represyjnej kary wykracza ponad zakres konstytucyjnie określonej kognicji sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 września 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., w zakresie, w jakim określa sankcję za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 i art. 184 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1-3 konwencji. W pozostałym zakresie Marszałek wniósł o umorzenie postępowania.

2.1. Artykuł 79c ust. 3 ustawy o odpadach nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1-3 w związku z art. 2 i art. 184 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1-3 konwencji, gdyż wbrew twierdzeniu WSA, sankcja w nim wyrażona nie ma charakteru represyjnego. Jeżeli nawet dopatrywać się w niej pewnych elementów represyjności, to nie są one dominujące i nie przesłaniają administracyjnego charakteru omawianej kary. Powołane przez sąd wzorce kontroli konstytucyjności nie mają zastosowania w postępowaniach o nałożenie administracyjnych kar pieniężnych, jeśli kary te nie statuują odpowiedzialności karnej (w znaczeniu konstytucyjnym i konwencyjnym). Dopiero uznanie, że dany rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, może skutkować odpowiednim zastosowaniem art. 42 Konstytucji, który WSA w Łodzi przytacza w uzasadnieniu pytania prawnego i który na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet* Trybunał powinien dołączyć do wzorców kontroli konstytucyjności. Nie da się jednak wykazać, że sankcje z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach są w istocie karami kryminalnymi, a jedynie ta koncepcja – w ocenie Marszałka Sejmu – pozwalałaby na usytuowanie tych kar i ich ocenę w ramach

konstytucyjnej odpowiedzialności karnej (represyjnej). Kara na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach ma przede wszystkim charakter dyscyplinująco-prewencyjny i wykazuje typowe cechy odpowiedzialności administracyjnej. Jej stosowanie nie jest przejawem represji, rozumianej jako odpłata za popełniony czyn, ale władztwa administracyjnego, zabezpieczającego wykonanie administracyjnych obowiązków w drodze przymusu państwowego.

2.2. Dokonując w 2010 r. zmiany legislacyjnej, ustawodawca nie naruszył także zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Po pierwsze, kara pieniężna wprowadzona w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego. Pozwala ona na szybkie zebranie danych umożliwiających skuteczne monitorowanie rodzajów i ilości odpadów obecnych w środowisku, a przez to ułatwia odpowiednie działania im przeciwdziałające. Egzekwowanie w ten sposób obowiązku sprawozdawczego wymusza podjęcie przez posiadaczy odpadów konkretnych bezpośrednich działań służących ochronie środowiska. Aby sporządzić prawidłowy raport na czas, zmuszeni są postępować w określony sposób lub dostosować swe postępowanie tak, aby zapobiegać powstawaniu lub wadliwemu składowaniu odpadów. Niezbędność kary pieniężnej jako sankcji za niewykonanie obowiązków sprawozdawczych jest uzasadniona także tą okolicznością, że w omawianym wypadku nie wchodzi w grę zastosowanie innego skutecznego narzędzia egzekwowania obowiązku administracyjnego, ponieważ np. nie istnieje możliwość przeprowadzenia egzekucji administracyjnej. Nie jest także możliwe przywrócenie stanu zgodnego z prawem, gdy zestawienie danych przedstawiono z opóźnieniem.

Po drugie, kara przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest efektywna. Przymusza do terminowego sporządzania periodycznych raportów. Ostrzega, że każde bez wyjątku naruszenie obowiązku sprawozdawczego spotka się z odpowiednią reakcją organów administracji. Zaostrzenie sankcji za nieterminowe składanie sprawozdań zbiorczych było uzasadnione niewielką w skali kraju efektywnością wykonywania dotychczasowych obowiązków sprawozdawczych. Marszałek Sejmu przypominał ocenę braku narzędzia mobilizującego podmioty działające w zakresie gospodarki odpadami do przestrzegania przepisów ustawy o odpadach dokonaną przez WSA w Łodzi we wcześniejszym orzeczeniu z 8 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 1477/10, Lex nr 1086291). W tej to właśnie sprawie skarżąca nie wywiązywała się latami z obowiązku sprawozdawczego, i podobnie jak inni obowiązani, nie ponosiła w związku z tym żadnych konsekwencji. Marszałek Sejmu odwołał się też do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykazując, że nowa wysokość sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach jest efektywna, gdyż zapobiega kalkulowaniu przez zobowiązanego ewentualnych korzyści płynących z naruszenia prawa. Dostosowanie swojego postępowania i sporządzenie raportu jest czasochłonne, zatem może istnieć ryzyko wkalkulowywania z góry zapłaty kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku sprawozdawczego.

Po trzecie, kara jest proporcjonalna, tzn. jej wykonanie daje efekty pozostające w odpowiedniej proporcji do nakładanego ciężaru. Nałożenie kary nie pociąga za sobą konieczności obciążania winą konkretnej osoby w wyniku postępowania sądowego w sprawach o wykroczenia. Nie można przy tym upatrywać naruszenia zasady proporcjonalności w tym, że ustawodawca nie zróżnicował naruszeń obowiązków sankcjonowanych tą samą karą w wysokości 10 000 zł. Biorąc pod uwagę cel omawianej sankcji, każde naruszenie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach – bez względu na intensywność lub rodzaj niewykonania obowiązków w nim wymienionych – niweczy ten cel lub znacząco utrudnia jego realizację. Nawet niewielkie opóźnienie w złożeniu

zbiorczego zestawienia danych może uniemożliwić ministrowi opracowanie ogólnokrajowej polityki gospodarowania odpadami lub spowodować opracowanie tej polityki na podstawie nieadekwatnych danych. Należy też zauważyć, że nakładana kara finansowa jest jednoznacznie określona nawet wtedy, gdy działanie obowiązane wyrządziło znacznie wyższe szkody w środowisku niż przewidziana w ustawie wysokość kary.

2.3. Mechanizm nałożenia kary nie narusza zasady proporcjonalności. Automatyzm i obligatoryjność kary, wyeliminowanie z opisu czynu sankcjonowanego jakiejkolwiek przesłanki ocennej lub nieostrej, ogranicza obawy o nieprawidłowe stosowanie lub wręcz o niestosowanie sankcji przez organy administracji. Jednocześnie odpowiedzialność administracyjna określona w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach nie ma charakteru absolutnego. Do kar pieniężnych znajduje zastosowanie dział III ordynacji podatkowej, przewidujący m.in. możliwość zaniechania poboru nałożonej kary oraz umorzenia obowiązku uregulowania omawianej kary przez marszałka województwa lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, mających uprawnienia organów podatkowych. W ten sposób ustawodawca wybrał środek efektywny. Jest on dolegliwy, ale dolegliwość ta nie jest większa, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu.

Kwestionowany przepis jest także zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzona odpowiedzialność administracyjna nie ma bowiem charakteru absolutnego.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 grudnia 2011 r. zajął stanowisko, że art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145; dalej: nowelizacja z 2010 r.), w zakresie, w jakim określa sankcję za delikt administracyjny polegający na nieterminowej realizacji obowiązku, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 184 Konstytucji i art. 6 ust. 1 i 3 konwencji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Podstawowy zarzut WSA sprowadza się do sposobu ukształtowania na nowo zasad odpowiedzialności za naruszenie obowiązków sprawozdawczych, które nastąpiło z przyjęciem automatyzmu w orzekaniu przez organ administracji publicznej kary pieniężnej o wysokim stopniu dolegliwości i w oderwaniu od okoliczności podmiotowych. W świetle uzasadnienia pytania prawnego i podanych wzorców kontroli konstytucyjności, analizie konstytucyjności poddany być może wyłącznie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach. Natomiast postępowanie względem art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach powinno podlegać umorzeniu. Prokurator przypominał, że instytucja kar pieniężnych stanowi zagadnienie z pogranicza prawa administracyjnego i prawa karnego. W ocenie Prokuratora, kary finansowe orzekane przez sądy w postępowaniu karnym lub o wykroczenia w zasadzie nie różnią się jakościowo od kar nakładanych przez organy administracji w postępowaniu administracyjnym. Istota określonego reżimu kary pieniężnej tkwi jednak w jego funkcjach. Niezależnie od dolegliwości, kara administracyjna stanowi przede wszystkim środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Jeżeli jest wprowadzana, to nie po to, by stanowić odpłatę za popełniony czyn. Wysokość kary administracyjnej może jednak świadczyć o pewnej jej represyjności. Nawet wysoka finansowa kara administracyjna już z samych powodów formalnych jest jednak środkiem łagodniejszym niż kara wymierzona przez sąd karny. Jest tak choćby

dlatego, że występują skutki prawne skazania wyrokiem karnym.

3.2. Sankcja w prawie administracyjnym odgrywa istotną rolę. Organy administracji muszą posiadać środki do realizacji swej woli w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie, efektywne administrowanie nie będzie w ogóle możliwe. Nagminne naruszanie prawa nie powinno przynosić sprawcom korzyści ekonomicznych. Sankcja administracyjna nie zawsze musi zawierać regulacje korzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, ale obiektywnie konieczne z punktu widzenia interesu publicznego. Zaostrzenie sankcji za nieprzestrzeganie wymogów ustawy zmierzało nie tylko do poprawy skuteczności i egzekucji prawa, ale miało również umożliwić zasilenie wpływami z kar funduszu wspierającego inwestycje w ochronie środowiska, w tym również przedsięwzięcia służące gospodarce odpadami. Z uwagi na wymienione funkcje kary pieniężnej (ochronna, dyscyplinująca, redystrybucyjna) sankcja wynikająca z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach nie mieści się w systemie prawa karnego i nie jest objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Ocena konstytucyjności tej sankcji podlega jednak wymogom art. 2 Konstytucji i wynikającym z niego zasadom demokratycznego państwa prawa i zasady poprawnej legislacji.

3.3. Prokurator Generalny wskazał na cechy dyscyplinujące kwestionowanej kary pieniężnej. Oficjalnym powodem uchwalenia nowelizacji z 2010 r. było zapewnienie: spójności ustawy z prawem Unii Europejskiej, zapewnienie wyższego stopnia realizacji zadań i celów określonych w dyrektywach unijnych oraz w krajowym planie gospodarki odpadami, m.in. przez wprowadzenie środków dyscyplinujących przedsiębiorców. Obowiązek składania zbiorczego zestawienia danych został wprowadzony już w 2001 r. i obowiązuje do dziś, a w 2010 r. został jedynie zmieniony system jego egzekwowania. Przesunięcie regulacji wprowadzających sankcję za zachowania, które kwalifikowano dotychczas jako wykroczenia, z rozdziału „Przepisy karne” do rozdziału „Kary pieniężne”, oznaczało nie tylko zmianę reżimu odpowiedzialności, ale także systematyki ustawy o odpadach. Nowelizacja z 2010 r. wprowadziła nowy system administracyjnych kar pieniężnych za różne naruszenia ustawy o odpadach, m.in. dotyczących składania zbiorczych zestawień danych o odpadach. Zależnie od charakteru niewykonania obowiązków ustawowych miały być wymierzane kary od 5000 zł do 20 000 zł, w zależności od typu zachowania. W tym zestawieniu, kara wynosząca 10 000 zł nie stanowiła najwyższej możliwej sankcji. Wprowadzenie tej kary było przy tym w pełni uzasadnione. Jej wysokość miała na celu zmobilizowanie adresatów do wykonywania obowiązków sprawozdawczych przez stworzenie sytuacji, w której dalsze naruszanie prawa stawało się dla zdecydowanej większości sprawców nieopłacalne.

3.4. Prokurator Generalny przypomniał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowisko Komitetu Ministrów Rady Europy, z których wynika, że o środkach represyjnych można orzekać także w formie decyzji administracyjnych, które mogą być poddane kontroli sądownictwa administracyjnego. W tym kontekście, Prokurator Generalny uznał art. 184 Konstytucji za przepis nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, ponieważ nie ma on związku treściowego z przepisem kontrolowanym. Art. 184 Konstytucji jest normą ustrojowo-kompetencyjną określającą podstawowe elementy struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakres jego kognicji. Tymczasem sąd pytający nie przedstawił żadnych argumentów, które pozwoliłyby na odniesienie się do ewentualnej niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o odpadach. Ponadto problem poddania przez ustawodawcę decyzji nakładających karę pieniężną kontroli sądownictwa administracyjnego reguluje inny przepis, tj. art. 3 § 2 pkt 1

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach. Już z tej przyczyny nie można podzielić zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 6 ust. 1 konwencji), ponieważ każdy ukarany w trybie administracyjnym ma prawo i możliwość przedstawienia sprawy niezależnemu, bezstronnemu i niezawisłemu sądowi administracyjnemu.

4. W piśmie z 15 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) o udzielenie informacji w sprawie. W piśmie z 21 maja 2013 r. GIOŚ udzielił odpowiedzi na pytania Trybunału, zgodnie z informacjami uzyskanymi od wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i marszałków województw.

4.1. GIOŚ poinformował, że według wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska – kontrolujących m.in. prowadzenie ewidencji odpadów i przekazywanie zbiorczych zestawień danych o odpadach – przed wprowadzeniem kwestionowanej sankcji administracyjnej obowiązek przekazywania marszałkom województw zbiorczych zestawień danych był przestrzegany przez przedsiębiorców w przedziale od 20% do 80% wypadków stwierdzonych podczas kontroli, w zależności od województwa. Stwierdzone nieprawidłowości zazwyczaj dotyczyły małych przedsiębiorców oraz przedsiębiorców kontrolowanych po raz pierwszy, którzy nie wywiązywali się z obowiązku prowadzenia ewidencji lub przekazywania danych ze względu na nieznamość przepisów prawa. Grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł nakładano w 10-50% wypadków stwierdzonych naruszeń, w zależności od województwa. W pozostałych wypadkach stosowano pouczenia. Dane świadczą także o tym, że w kilku województwach do 2010 r. systematycznie spadała liczba rokrocznie stwierdzanych nieprawidłowości.

4.2. GIOŚ przekazał ocenę, że po wprowadzeniu 12 marca 2010 r. kwestionowanej sankcji administracyjnej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, odnotowano spowodowane tą zmianą zmniejszenie naruszeń obowiązków sprawozdawczych stwierdzanych podczas kontroli. Dotyczyło to głównie obowiązku składania marszałkom województw zbiorczych zestawień danych. Zgodnie z danymi przekazanymi przez marszałków województw, po wprowadzeniu nowej sankcji, we wszystkich województwach wzrosła liczba składanych zbiorczych zestawień danych o odpadach. Zaobserwowano także znaczny spadek liczby sprawozdań składanych po terminie. W niektórych województwach w 2010 r. liczba przekazanych zestawień wzrosła nawet o 112%. Jednak według wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w niektórych województwach nie odnotowano żadnych znaczących zmian liczby stwierdzanych naruszeń. W niektórych województwach wzrost liczby składanych zestawień danych wyniósł jedynie 25-30% w porównaniu z poprzednim stanem. Potwierdzają to też dane uzyskane od marszałków województw.

4.3. GIOŚ udzielił dalszych informacji w sprawie zakresu wykorzystania danych zbieranych w wojewódzkich bazach danych o odpadach przez marszałków województw od przedsiębiorców dzięki obowiązkowi wnoszenia przez nich zbiorczych zestawień danych o odpadach. Wprowadzona obowiązującą ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21), tzw. baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO), nie została jeszcze utworzona i nie funkcjonuje. Organy administracji wykorzystują zatem dane gromadzone, tak jak dotychczas, w wojewódzkich bazach danych o odpadach i w bazie centralnej tworzonej na ich podstawie. Dane te są

wykorzystywane przez GIOŚ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska do opracowywania co 4 lata raportów o stanie środowiska w Polsce. GIOŚ przyznał, że do sporządzenia ostatniego raportu obejmującego dane do 2008 r. korzystał z danych GUS, ponieważ wojewódzkie bazy danych o odpadach nie zawierały wówczas kompletnych zbiorów. Zakres wykorzystania danych podczas opracowywania kolejnego raportu również jest uzależniony od stanu kompletności baz. GIOŚ wskazał, powołując się na informacje uzyskane od wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, na obecną niekompletność danych, a nawet na błędy, oraz na trudności techniczne z dostępem do baz.

GIOŚ poinformował także, że dane gromadzone przez marszałków województw były wykorzystywane przez ponad połowę wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w celach pomocniczych, tzn. w celu planowania i prowadzenia kontroli przedsiębiorców. Inspektorzy wykorzystują w praktyce te dane także do tworzenia wojewódzkich raportów o stanie środowiska oraz do aktualizacji baz danych o składowiskach i spalarniach. Jednocześnie kilku inspektorów wojewódzkich wyjaśniło, że w ogóle nie korzystają z danych gromadzonych przez marszałków województw.

5. W piśmie z 15 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) o udzielenie informacji w sprawie. W piśmie z 26 kwietnia 2013 r. Prezes NFOŚiGW udzielił odpowiedzi na pytania Trybunału zgodnie z informacjami uzyskanymi od marszałków województw.

5.1. Prezes NFOŚiGW poinformował, że fundusz odnotował wpływy z tytułu kar pieniężnych w latach 2010-2012, gdyż w 2009 r. fundusz jeszcze nie uzyskiwał przychodów z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79c ustawy o odpadach. Zarządy województw przekazują wpływy z kar pieniężnych zbiorczo w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału. Przed przekazaniem wpływów pomniejsza się je o 20%, a kwotę uzyskaną przez zarząd województwa z tytułu pomniejszenia przeznacza się na koszty egzekucji ustalonej należnej kary oraz koszty weryfikacji ustalenia jej wysokości.

Jednocześnie Prezes NFOŚiGW zaznaczył, że dane i wpływy uzyskiwane od zarządów województw nie zawierają wyszczególnienia czynów wymienionych w art. 79c ustawy o odpadach, za które wymierzono kary na podstawie tego przepisu. Łączne wpływy z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79b i art. 79c ustawy o odpadach, wyniosły dotychczas 2 406 278,34 zł. Środki zgromadzone na rachunku bankowym NFOŚiGW nie zostały wydatkowane. Środki te mogą zostać przeznaczone na każdy z celów określonych w art. 401c ust. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).

5.2. Ze zbiorczej tabelki obejmującej podzielony wedle województw wykaz wpływów NFOŚiGW z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79c ustawy o odpadach, wynika, że w 2010 r. fundusz zasilili wpływy uzyskane tylko z dwóch województw, na kwotę 40 106,38 zł. W 2011 r. wpływy przekazane z prawie wszystkich województw wynosiły 1 618 950,62 zł. W 2012 r. wpływy uzyskane ze wszystkich województw wynosiły 747 221,34 zł. Przekazane NFOŚiGW wpływy stanowią zgodnie z ustawą jedynie 80% wysokości kar nałożonych ze wszystkich tytułów przewidzianych w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach. Po uwzględnieniu tego należy stwierdzić, że w niektórych województwach liczba nałożonych kar jest znikoma lub nie nałożono dotychczas żadnych kar. Główne wpływy funduszu pochodzą z województw łódzkiego i śląskiego. W skali kraju w 2010 r. ukarano maksymalnie 5 przedsiębiorców, w 2011 r. –

202 przedsiębiorców, zaś w 2012 r. – 93 przedsiębiorców. Łącznie w skali kraju ukarano najwyżej 300 przedsiębiorców. Z powodu łącznego zestawienia wpływów z tytułu wszystkich kar orzekanych na podstawie art. 79c ustawy o odpadach należy uznać, że jedynie część z nich została ukarana z powodu nieterminowego przekazania zbiorczego zestawienia danych o odpadach.

II

Na rozprawę 15 października 2013 r. nie stawił się przedstawiciel sądu pytającego. Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali pisemne stanowiska, przy czym Prokurator Generalny nieznacznie zmodyfikował *petitum* swego stanowiska przez dodanie, że przedmiotem kontroli powinien być art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym do 19 lipca 2011 r. Uczestnicy postępowania zgodzili się, że choć w *petitum* pytania prawnego nie ma art. 42 Konstytucji, to jednak sąd zawarł w uzasadnieniu bardzo obszerną argumentację na rzecz naruszenia przez ustawodawcę i tego przepisu Konstytucji, oraz że przywołany w *petitum* art. 6 konwencji zawiera podobne gwarancje, które wywodzi się z art. 42 Konstytucji.

Podczas rozprawy Trybunał Konstytucyjny poinformował uczestników postępowania o danych uzyskanych przed rozprawą od przedsiębiorcy z województwa łódzkiego, wskazujących na dowolność (nierówność) nakładania kwestionowanej sankcji na przedsiębiorców z tego województwa oraz na różnice w stosowaniu tej sankcji w poszczególnych województwach w Polsce. Także Prokurator Generalny poinformował o uzyskaniu przed rozprawą podobnych informacji od przedsiębiorców z województwa łódzkiego, którzy wskazali, że na kilkaset tysięcy zarejestrowanych firm w tym województwie zbiorcze zestawienia danych przekazuje marszałkowi niewielka liczba przedsiębiorców wytwarzających odpady. Znaczna liczba firm przez lata nie jest karana za nieskładanie zbiorczych zestawień danych o odpadach, podczas gdy firmy przesyłające co roku sprawozdania są surowo karane za kilkudniowe opóźnienia.

W toku rozprawy wystąpiła różnica poglądów co do automatyzmu kwestionowanej sankcji. Przedstawiciel Marszałka Sejmu argumentował, że rygoryzm kwestionowanej kary administracyjnej jest łagodzony przez przepisy proceduralne. W postępowaniu o nałożenie kary organ może, zgodnie z art. 7, art. 9 czy art. 77 k.p.a., zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania i umożliwić jej złożenie stosownych wyjaśnień, co zresztą uczynił – bezskutecznie – skarżący przed WSA w Łodzi. W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego, czy gwarancje te nie są iluzoryczne, skoro organ, nakładając karę, wskazał, że sankcja administracyjna ma charakter obiektywny i dlatego przedstawione w wyjaśnieniach skarżącego okoliczności i przyczyny opóźnienia w złożeniu zestawienia danych nie mogły odnieść pożądanego skutku, przedstawiciel Marszałka Sejmu wyjaśnił, że w art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach zawarto odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej i na tej podstawie marszałek województwa może odstąpić od wyegzekwowania nałożonej już przez siebie kary, zaniechać jej poboru lub umorzyć zaległości. Jednocześnie przedstawiciel Marszałka Sejmu przyznał, że funkcjonowanie kwestionowanej sankcji przez kilkanaście miesięcy dowiodło, że marszałkowie województw nakładali automatycznie karę w wysokości 10 000 zł bez względu na okoliczności faktyczne i przyczyny opóźnienia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny jest pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) dotyczące proporcjonalności administracyjnej kary pieniężnej (sankcji administracyjnej), nałożonej na przedsiębiorców gospodarujących odpadami, za nieterminowe przekazanie organom administracji samorządowej sporządzonego przez siebie, na podstawie bieżącej ewidencji odpadów, tzw. zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości posiadanych odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów.

Argumentacja sądu pytającego wiąże się z dwiema grupami zarzutów. Podstawowy problem dotyczy materialnej nieproporcjonalności (nadmiernej represyjności) kwestionowanej sankcji, której konstytucyjny zakaz wyraża art. 2 Konstytucji. Zarzut nadmiernej dolegliwości kary pieniężnej stanowi podstawę kolejnego zarzutu procesowo-ustrojowego co do niewłaściwego trybu jej uregulowania. Zdaniem sądu pytającego, kwestionowana sankcja narusza art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja) oraz wskazane poza *petitum* pytania prawnego art. 42 Konstytucji i art. 6 ust. 2 konwencji.

2. Kwestionowane przepisy i ich funkcja.

2.1. Zgodnie z pierwszym z zaskarżonych przepisów – art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach z 2001 r.) – „Jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady, będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub sporządzania i przekazywania zbiorczego zestawienia danych lub sporządzania podstawowej charakterystyki odpadów lub przeprowadzania testów zgodności, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 zł”. Przepis został zmieniony, tj. uchylono jego dotychczasowe brzmienie, ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach (Dz. U. Nr 138, poz. 809; dalej: nowelizacja z 2011 r.).

Według art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. – „Kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wymierza, w drodze decyzji, właściwy marszałek województwa”. Przepis ten, jak i cała ustawa o odpadach z 2001 r., został uchylony ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21; dalej: ustawa o odpadach z 2012 r.).

2.2. Celem uchylonej ustawy o odpadach z 2001 r. było określenie szczegółowych zasad postępowania z odpadami, przede wszystkim zasad zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ich ilości oraz negatywnego wpływu na środowisko, a także zasad dokonywania ich odzysku lub unieszkodliwiania. Wymienione cele kontynuuje ustawa o odpadach z 2012 r. Określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi na środowisko i zdrowie ludzi (art. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Ustawy te regulują dwie grupy obowiązków o charakterze informacyjno-sprawozdawczym określonych grup przedsiębiorców. Pierwsza grupa obowiązków dotyczy wytwórców odpadów oraz ich posiadaczy i jest związana z określonymi obowiązkami bezpośredniego postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami, wymaganiami ochrony środowiska oraz sporządzanymi przez organy administracji planami gospodarki odpadami. Druga grupa obowiązków obejmuje

obowiązek każdego posiadacza odpadów do prowadzenia ich ilościowej i jakościowej ewidencji, zgodnie z przyjętym katalogiem odpadów i listą odpadów niebezpiecznych (art. 36 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.), a także obowiązek udzielania o nich informacji właściwym organom administracji, m.in. w formie przekazywania marszałkom województw tzw. zbiorczych zestawień danych o odpadach. Ten właśnie obowiązek sankcjonował skarżony art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.

Celem przekazywania marszałkom zbiorczych zestawień danych było prowadzenie przez nich wojewódzkich baz danych, dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami, oraz prowadzenie rejestru udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami. Na podstawie informacji gromadzonych przez marszałków, od roku 2002 do dzisiaj, opracowywane są krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne plany gospodarki odpadami. Ich celem jest doprowadzenie do osiągnięcia założonego stanu w polityce ekologicznej państwa, a także do stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów (art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.). Na podstawie wojewódzkich baz danych, Minister Środowiska opracowuje krajowy plan gospodarki odpadami uchwalany przez Radę Ministrów (art. 14 ust. 4 i 5 ustawy o odpadach z 2001 r., art. 36 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Obowiązująca ustawa o odpadach z 2012 r. przewiduje utworzenie, najpóźniej w terminie 36 miesięcy od jej wejścia w życie (art. 234 ustawy), kompleksowego rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzonego przez marszałka województwa (art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.). Jest to rejestr podmiotów wprowadzających na terytorium kraju sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie lub akumulatory, pojazdy, produkty w opakowaniach, opony, oleje smarowe oraz producentów, importerów i wewnątrzwspólnotowych nabywców opakowań. Rejestr ten ma stanowić integralną część tworzonej bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (art. 49 ust. 6 ustawy o odpadach z 2012 r.). Gromadzone dane służą nie tylko organom administracji, ale również umożliwiają sprawne wykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 3 rozporządzenia (WE) nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów (Dz. Urz. WE L 332 z 09.12.2002, s. 1).

2.3. Nałożone na przedsiębiorców kary pieniężne miały być wnoszone w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna, na odrębny rachunek bankowy zarządu województwa (art. 79d ust. 4 ustawy o odpadach z 2001 r.). Wpływy z kar pieniężnych zarządy województw przekazywały na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału (art. 402 ust. 12 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.; dalej: prawo ochrony środowiska). Wpływy z kary pieniężnej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowiły przychód tego funduszu (art. 401 ust. 7 pkt 11a prawa ochrony środowiska). Przychody te mogły być wydatkowane przez fundusz na finansowanie działań odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych, zużytych baterii i akumulatorów i zużytego sprzętu elektronicznego, finansowanie zbierania i regeneracji odpadów poużytkowych, finansowanie dopłat i działań inwestycyjnych w zakresie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji i gospodarowania odpadami powstałymi w jego wyniku, dofinansowania działań w zakresie gospodarowania odpadami przemieszczanymi na terytorium kraju oraz na szkolenia pracowników i wyposażania organów administracji publicznej w sprzęt i oprogramowanie na cele kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów (art. 401c ust. 9 pkt 1-8

prawa ochrony środowiska).

2.4. Zgodnie z art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r., w sprawach dotyczących kar pieniężnych z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) pt. „Zobowiązania podatkowe”. Oznacza to, że znajdują odpowiednie zastosowanie m.in. przepisy rozdziału 1 „Powstanie zobowiązania podatkowego”, rozdziału 2 „Odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta”, rozdziału 3 „Zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych”, rozdziału 4 „Terminy płatności” (podatku), rozdziału 5 „Zaległość podatkowa”, rozdziału 6 „Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna”, rozdziału 7 „Wygaśnięcie zobowiązań podatkowych”, rozdziału 7a „Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych”, a także rozdziału 8 „Przedawnienie” (zobowiązania podatkowego).

Stosowany odpowiednio art. 59 § 1 ordynacji podatkowej przewiduje sposoby wygaśnięcia w całości lub w części zobowiązania podatkowego. Do podstawowych sposobów wygaśnięcia zobowiązania zalicza się jego zapłatę, przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych, przejęcia własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym, potrącenie. Wśród dalszych sposobów ustawa wymienia:

- zaniechanie poboru podatku przez organ podatkowy (art. 59 § 1 pkt 5 ordynacji podatkowej); jak się wydaje, odpowiednie stosowanie tego przepisu prowadzi do zaniechania nałożenia kary przez marszałka województwa, któremu przysługują w tym zakresie uprawnienia organów podatkowych (art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r.). Zgodnie z art. 22 § 2 ordynacji podatkowej, organ podatkowy, na wniosek podatnika, może go zwolnić z obowiązku pobrania podatku, jeżeli: 1) pobranie podatku zagraża ważnym interesom podatnika, a w szczególności jego egzystencji, lub 2) podatnik uprawdopodobni, że pobrany podatek byłby niewspółmiernie wysoki w stosunku do podatku należnego za rok podatkowy lub inny okres rozliczeniowy;

- umorzenie zaległości podatkowej (art. 59 § 1 pkt 8 ordynacji podatkowej), odpowiednio umorzenie nałożonej kary przez marszałka województwa, któremu przysługują w tym zakresie uprawnienia organów podatkowych (art. 79d ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r.); marszałek województwa może, stosując odpowiednio art. 67a § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej, na wniosek podatnika i w wypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe i odsetki za zwłokę. Jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie podatkowym, umarzanie zaległości podatkowych następuje na podstawie uznania administracyjnego. Przesłanką umorzenia zaległości podatkowej jest „ważny interes podatnika” polegający na jego trudnej sytuacji finansowej, zagrażającej w szczególności jego egzystencji;

- odroczenie zapłaty nałożonej kary; marszałek województwa może, stosując odpowiednio art. 67a § 1 pkt 1 i 2 ordynacji podatkowej, na wniosek podatnika i w wypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty, albo odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami;

- przedawnienie (art. 59 § 1 pkt 9 ordynacji podatkowej); zgodnie z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. W wypadku gdy dane zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej), zobowiązanie podatkowe w ogóle nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat od końca roku kalendarzowego, w

którym powstał obowiązek podatkowy (art. 68 § 1 ordynacji podatkowej).

3. Brak przesłanki umorzenia postępowania ze względu na uchylenie kwestionowanych przepisów.

3.1. Z dniem 20 lipca 2011 r., po upływie 14 dni *vacatio legis*, weszły w życie przepisy nowelizacji z 2011 r. Z kolei 23 stycznia 2013 r., po upływie 14 dni *vacatio legis*, weszły w życie przepisy ustawy o odpadach z 2012 r., która uchyliła w całości ustawę o odpadach z 2001 r.

3.2. Nowelizacja z 2011 r. dotyczyła kwestionowanej przez sąd wysokości i sposobu wymierzania sankcji za nieprawidłowe wykonanie obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 37 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. Ustawodawca przebudował sposób egzekwowania tego obowiązku, gruntownie zmieniając kwestionowane brzmienie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. i dodając nowy art. 79c ust. 4 tej ustawy. Nowelizacja z 2011 r. nie zawierała przy tym przepisów intertemporalnych. Oznacza to, że w odniesieniu do wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych zastosowanie znajdowały ogólne zasady prawa intertemporalnego. Zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, do oceny od 20 lipca 2011 r. legalności wydanych do tego czasu ostatecznych decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne, zastosowanie znajdowały przepisy dotychczasowe, tj. przepisy obowiązujące w dniu wydania tej decyzji.

3.3. Ustawa o odpadach z 2012 r., poza art. 246 dotyczącym jedynie niezakończonych jeszcze spraw administracyjnych i karnych o nałożeniu kar pieniężnych za naruszenie obowiązków sprawozdawczych, nie przewiduje regulacji intertemporalnej odnoszącej się do obowiązku sporządzania i składania zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, a także do sporządzania i składania odpowiednich sprawozdań na podstawie ustaw szczególnych. Do kar nałożonych za nieterminowe wykonanie obowiązku sprawozdawczego za rok 2009 znajduje zatem zastosowania zasada *tempus regit actum*. Podobnie, w sprawach wszczętych a niezakończonych przed 23 stycznia 2013 r., zastosowanie znajdują dotychczasowe przepisy o karach pieniężnych, a do złożonych już zbiorczych zestawień danych i sprawozdań wymaganych za lata 2012-2014, zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe (art. 237 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.).

3.4. Nieobowiązujący art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2011 r., nadal stanowi podstawę oceny legalności decyzji marszałka województwa. Zmiany legislacyjne nie podważyły dopuszczalności prowadzenia w niniejszej sprawie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. Umorzenie postępowania względem określonego zakresu normowania kwestionowanych przepisów.

4.1. Zaskarżone przepisy są podstawą oceny przez WSA w Łodzi legalności decyzji marszałka województwa, nakładającej karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za spóźnione o niemal dwa tygodnie złożenie zbiorczego zestawienia danych o odpadach za 2009 r. Prawdliwość i kompletność tego zestawienia nie była kwestionowana.

4.2. Trybunał Konstytucyjny, będąc związany przedmiotem zaskarżenia, który ma

wpływ na rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy toczącej przed sądem pytającym, dokonał ograniczenia zakresu kontroli art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., wyłącznie do wypadku nieterminowego wykonania obowiązku przedstawienia marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych. W pozostałym zakresie normowania art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. Trybunał umorzył postępowanie z powodu braku wpływu odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

5. Problem adekwatności zarzutu braku proporcjonalności administracyjnej kary pieniężnej (art. 2 Konstytucji).

5.1. Sankcja przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. formalnie stanowiła administracyjną karę pieniężną, którą ustawodawca określił mianem kary pieniężnej i którą umieścił w rozdziale 9a pt. „Kary pieniężne”. Zgodnie z wolą ustawodawcy, kwestionowana sankcja nie stanowiła kary (grzywny) w rozumieniu prawa karnego i prawa wykroczeń. Poza tym ustawodawca celowo nie umieścił jej we wcześniejszym rozdziale 9 pt. „Przepisy karne i opłaty sankcyjne”.

Sąd pytający dowodzi, że zmiana systemu sankcji karnych za naruszenie obowiązków informacyjno-sprawozdawczych, która nastąpiła w ustawie z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 145; dalej: nowelizacja z 2010 r.), była niekorzystna dla obywateli, jeśli wziąć pod uwagę nadmiernie represyjny charakter kwestionowanej sankcji administracyjnej. WSA argumentuje, że zabieg formalnej depenalizacji odpowiedzialności był pozorny, gdyż pod postacią sankcji administracyjnej ustawodawca w istocie wprowadził sankcję o charakterze *stricte* represyjnym (karnym). W pierwotnym brzmieniu ustawy o odpadach z 2001 r. sankcje za naruszenie wszystkich obowiązków informacyjno-sprawozdawczych zostały zawarte w art. 76 ustawy o odpadach z 2001 r. (rozdział 9 pt. „Przepisy karne”). Jednakowa kara grzywny orzekana na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.), a więc przez sąd karny, w wysokości od 20 do 5000 zł, groziła za naruszenie obowiązków sprawozdawczych, ale również za bezpośrednie działania przeciwko środowisku, np. za wytwarzanie odpadów niebezpiecznych bez wymaganej decyzji lub z naruszeniem jej warunków (art. 76 pkt 1 ustawy o odpadach z 2001 r.) lub za prowadzenie gospodarki odpadami niezgodnie ze złożoną informacją (art. 76 pkt 2 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Tymczasem na miejsce uchylonego w całości art. 76 ustawy o odpadach z 2001 r. ustawodawca wprowadził administracyjne kary pieniężne uregulowane w nowym rozdziale 9a („Kary pieniężne”). Ta sama, niepodlegająca miarkowaniu, kara pieniężna w wysokości 10 000 zł groziła za naruszenie obowiązków: sprawozdawczego i terminowego przekazywania marszałkowi zbiorczego zestawienia danych, jak i za działania bezpośrednio godzące w zasady ochrony środowiska. Karę pieniężną w wysokości 10 000 zł wymierzano również za pozbywanie się odpadów wbrew przepisom dotyczącym gospodarowania odpadami, przekazywanie odpadów podmiotom, które nie uzyskały wymaganych zezwoleń, czy za mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów lub odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne (art. 79b ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.). Dodatkowo karę w wysokości 5000 zł ustawodawca przewidział za wytwarzanie odpadów bez wymaganego złożenia informacji o wytworzonych odpadach oraz o sposobach gospodarowania nimi lub za prowadzenie gospodarki odpadami niezgodnie ze złożoną informacją, a także za wytwarzanie odpadów bez wymaganej decyzji zatwierdzającej ujawniony program gospodarki odpadami niebezpiecznymi lub za naruszenie warunków

decyzji już wydanej (art. 79b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpadach z 2001 r.).

5.2. Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niektórych sankcji administracyjnych nie można z powodu represyjności automatycznie zaliczyć do kar lub grzywien karnych, w szczególności nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną (karą), a więc z instytucjami prawa karnego (por. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30). Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych o funkcji represyjnej, jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Kary pieniężne, pełniąc między innymi lub niemal wyłącznie funkcję represyjną, mogą być konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2).

5.3. Jednocześnie w stosunku do sankcji administracyjnych obowiązuje ustalony wzorzec kontroli ich proporcjonalności. Sam argument o represyjności sankcji administracyjnej (która nie jest aż tak dolegliwa, by stanowić karę *sensu stricto*), nie może stanowić o niezgodności sankcji z Konstytucją. Punktem wyjścia w rozważaniach Trybunału jest założenie, że egzekwowanie prawa i obowiązków administracyjnych, a w szczególności zapewnienie nieuchronności kary (np. sankcji administracyjnej) dla podmiotu naruszającego prawo należy do podstawowych zadań państwa (por. wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104). Tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89). Ingerencja ustawodawcy jest uzasadniona niezgodnym z prawem zachowaniem określonego podmiotu. Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Zatem w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem ustawowych obowiązków (por. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, oraz 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Administracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerzej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej. Nie nadaje to tym karom z góry cech podobnych do kar orzekanych w postępowaniu karnym (zob. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Konstytucyjna odpowiedzialność represyjna jest tu realizowana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Takie podejście Trybunału znajduje poparcie w literaturze przedmiotu.

Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerzej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu „postępowania karnego” występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i

wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej. Przyjęta 13 lutego 1991 r. rekomendacja nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych (niepubl.) uwzględnia ten stan rzeczy i ustala zasady represyjnej odpowiedzialności administracyjnej, w szczególności wymóg dokładnego określenia przez prawo okoliczności, w których kary administracyjne mogą być nakładane, oraz zapewnienia kontroli legalności ich nałożenia przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd.

5.3.1. Trybunał Konstytucyjny sformułował już w swoim orzecznictwie standard oceny proporcjonalności sankcji o charakterze administracyjnym.

Trybunał interweniuje w tych wypadkach, w których 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), a także wówczas, gdy działanie ustawodawcy stanowi przejaw nierzetelnego intensywnego postępowania naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. szerokie omówienie tej zasady w wyroku TK z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51).

Dotyczy to również innych bardziej szczegółowych zasad wyprowadzonych z treści art. 2 Konstytucji, m.in. wskazywanej przez sąd pytający zasady proporcjonalności sankcji (por. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75). Za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli 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). Ponadto skoro zasada proporcjonalności wyznacza granice stopnia surowości kar przewidzianych za czyny zabronione przez ustawę, ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną. Nie można także nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6). Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Również automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej na jej miarkowanie w danych okolicznościach (por. wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07).

5.3.2. Problemem z zakresu odpowiedniej proporcjonalności może być także dublowanie lub multiplikacja sankcji. Wówczas owa nadmierna represyjność jest oceniona jako nieproporcjonalnie uciążliwa, co może mieć swe źródło w nagromadzeniu różnych negatywnych następstw jednej sytuacji: nie tylko sankcji penalnych, lecz także kar administracyjnych i ich wymiaru (por. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09). Podwójne wielokrotne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Zasada *ne bis in idem*, zawierająca zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn, ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także w związku ze stosowaniem innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych (por. wyroki TK z: 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104; 4

września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Od oceny charakteru prawnego danej opłaty „zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych” (wyrok TK 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 TK 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). Ustawodawca powinien również dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza (zob. orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50). Wreszcie prawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, musi respektować zasadę równości (zob. wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61).

5.4. Dokonując oceny charakteru kwestionowanej sankcji w niniejszym postępowaniu Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kary ukształtowane formalnie jako administracyjne kary pieniężne pełnią w systemie prawnym kilka funkcji. Przede wszystkim stanowią przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostek stojących na zewnątrz administracji. Z uwagi już na tę dolegliwość finansową, kary pieniężne nakładane przez organy administracji wykazują podobieństwo do kar wymierzanych przez sądy. Niewątpliwie jednak jedną z podstawowych ich funkcji jest również funkcja represyjna, która objawia się w odpowiedzialności za obiektywne naruszenie lub niewykonanie obowiązków ustawowych. Kara jest zapowiedzianym skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem.

Istota administracyjnych kar pieniężnych tkwi jednakże w kolejnych ich funkcjach. Są one nie tylko odpłatą za naruszenie prawa, lecz stanowią środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06). Administracyjne kary pieniężne spełniają funkcję dyscyplinująco-przymuszającą, którą wzmacnia określony stopień represyjności tej sankcji. Brak stosownej sankcji powodowałby, że przepis nakładający dany obowiązek stawałby się martwy, a niespełnianie wprowadzonego obowiązku byłoby nagminne (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99). W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności. Organ administracyjny musi posiadać środki w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe.

Sankcje administracyjne spełniają także funkcję redystrybucyjną. Polega ona na wydatkowaniu kwot uzyskanych przez organy administracji z tytułu nałożonych kar pieniężnych na cele zbliżone do celów, których nie osiągnięto lub które osiągnięto z opóźnieniem przez skutki niezgodnego z prawem działania obowiązane. Dana funkcja kar, sankcji i opłat występuje przede wszystkim w prawie ochrony środowiska, z zakresu którego pochodzi obowiązek sankcjonowany przez kwestionowany przepis.

5.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakładana przez marszałka województwa kara pieniężna na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowiła formę administracyjnego zabezpieczenia wykonania przez przedsiębiorcę obowiązku sprawozdawczego. Polegał on na dostarczeniu właściwemu organowi administracji samorządowej istotnych dla tego organu podstawowych informacji o ilości i sposobach gospodarowania posiadanymi odpadami. Dane te są niezbędne dla organów państwa obowiązanych do opracowania efektywnej polityki ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem odpadami.

5.5.1. Kara pieniężna wynikająca z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowi jednocześnie represję za naruszenie prawa, tj. za niewykonanie obowiązku sprawozdawczego. Świadczy o tym samo zastrzeżenie kary w postaci konieczności zapłaty sumy pieniężnej na wypadek niewykonania lub nieterminowego wykonania obowiązku przekazania zbiorczego zestawienia danych, bezwzględna wysokość tej kary oraz względna jej wysokość odnoszona do innych kar przewidzianych w ustawie o odpadach z 2001 r. Represyjną funkcję omawianej sankcji administracyjnej realizowano w praktyce, o czym świadczą wpływy z tytułu kar nałożonych na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. na właściwy rachunek NFOŚiGW, a także stan faktyczny w sprawie toczącej się przed sądem pytającym w niniejszej sprawie.

5.5.2. Z kolei funkcja redystrybucyjna kary pieniężnej ustanowionej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jest znikoma. Przekonują o tym informacje przekazane przez Prezesa NFOŚiGW. Zgromadzone łączne wpływy z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 79b i art. 79c ustawy o odpadach z 2001 r., nie zostały dotychczas wydatkowane i mogą zostać przeznaczone na każdy cel z katalogu określonego w art. 401c ust. 9 prawa ochrony środowiska.

6. Proporcjonalność sankcji administracyjnej (art. 2 Konstytucji).

6.1. Argumentacja sądu pytającego koncentruje się przede wszystkim na podstawowym zarzucie nieproporcjonalności sankcji administracyjnej (art. 2 Konstytucji). Z tezy o nadmiernej represyjności kwestionowanej kary pieniężnej sąd wyprowadza dalszy wniosek o wadliwym przekazaniu przez ustawodawcę orzekania o tak represyjnej karze do trybu administracyjnego i sądownoadministracyjnego, a nie do trybu postępowania karnego.

6.2. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie sama represyjność, ale dopiero nadmierna represyjność administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności stosowania przepisu sankcjonującego może przemawiać za jej niekonstytucyjnością. Z punktu widzenia niniejszego postępowania istotna jest ocena, czy represyjna rola kary pieniężnej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jest nadmierna i nieuzasadniona. W razie uznania, że doszło do nadmiernego karania, a omawiana sankcja jest zbyt represyjna, Trybunał Konstytucyjny powinien stwierdzić naruszenie zasady proporcjonalności, a w konsekwencji także naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

6.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasadny jest zarzut nieproporcjonalności sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. za opóźnione złożenie zbiorczego zestawienia danych o odpadach za 2009 r., którego prawidłowości i kompletności nie zakwestionowano. Zbytnia dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. wynika tu ze szczególnej kumulacji kilku elementów sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej

w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości, o czym Trybunał Konstytucyjny przekonał się w toku niniejszego postępowania.

Jednocześnie nieuzasadniony jest zarzut, że sankcja wynikająca z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowi przejaw odpowiedzialności o charakterze karnym *sensu stricto*. O tak dalece idącej dolegliwości nie może być mowy, gdyż odmienne ukształtowanie choćby jednego z wymienionych elementów kary pieniężnej regulowanej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. przemawiałoby za utrzymaniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Sama wysokość kary pieniężnej (10 000 zł) nie stanowi argumentu na rzecz naruszenia art. 2 Konstytucji, jeśli jednocześnie obowiązywałby mechanizm uprzedniego wezwania lub ponaglenia przedsiębiorcy do terminowego wykonania ustawowego obowiązku, połączony ewentualnie z nałożeniem niewielkiej kary pieniężnej. Podobnie automatyzm nakładanej kary nie świadczy na rzecz jej niekonstytucyjności, jeżeli wysokość tej kary byłaby dostosowana do okoliczności sprawy i podlegałaby kontroli sądu administracyjnego.

6.4. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje tym samym samej wysokości sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., rozumianej jako bezwzględna docelowa wartość dolegliwości odczuwanej przez przedsiębiorcę niewykonującego sprawozdawczego obowiązku przekazania zbiorczego zestawienia danych. Ostateczna wysokość kary jest uzasadniona wartością celu, do którego zmierza regulacja art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., a także oceną jej konieczności jako najbardziej skutecznego środka do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Zasadność celu występuje, mimo że obowiązek przekazania zbiorczego zestawienia danych o posiadanych odpadach nie stanowi przejawu działania bezpośrednio związanego z oddziaływaniem na środowisko, a zaniechanie wykonania tego obowiązku także nie powoduje bezpośrednio szkód w środowisku. W wypadku gospodarowania odpadami występuje jednak inna bezpośrednia i ścisła więź między stopniem wykonania obowiązków sprawozdawczych a niebezpieczeństwem zanieczyszczenia środowiska, wpływająca na samodyscyplinę podmiotów gospodarczych w ich postępowaniu z posiadanymi odpadami.

6.4.1. W ocenie Trybunału, obowiązek sprawozdawczy, w tym ujawnienie administracji posiadanych odpadów, stanowi element systemu ochrony środowiska. Z uwagi na pochodzenie odpadów, rzetelna i prawdziwa informacja od przedsiębiorców o wytwarzanych i posiadanych przez nich odpadach jest istotna dla prowadzenia przez państwo skutecznej polityki gospodarowania odpadami. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez GUS, w 2000 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o odpadach z 2001 r., wytworzono w Polsce 137,7 mln ton odpadów, z czego aż ok. 91% stanowiły odpady wytworzone w sektorze gospodarczym (ok. 9% stanowiły odpady komunalne). Podobnie prezentowała się struktura odpadów w 2010 r., czyli w chwili wprowadzenia kwestionowanej przez sąd administracyjny kary pieniężnej. Na 125,5 mln ton odpadów wytworzonych w Polsce 90,5% odpadów zostało wytworzonych w sektorze gospodarczym (9,5% odpadów stanowiły odpady komunalne). Oznacza to, że odpady powstające w sektorze gospodarczym (w poszczególnych branżach przemysłu, rolnictwa, rzemiosła i niektórych usług, niezależnie od ich struktury właścicielskiej) stanowią dominującą część odpadów wytwarzanych w Polsce (*Ochrona środowiska 2012*, Główny Urząd Statystyczny, seria *Informacje i Opracowania Statystyczne*, Warszawa 2012, s. 342 i nast.).

Organy administracji mogą uzyskiwać wiarygodne informacje o odpadach wytwarzanych i posiadanych przez podmioty gospodarcze w drodze kontroli i inspekcji. Jednak z istoty swej kontrole i informacje uzyskiwane z urzędu nie mają charakteru

powszechnego. Nie są dostarczane cyklicznie. Stanowią źródło wiedzy cząstkowej, pochłaniają także znaczne koszty.

6.4.2. Tańszym i powszechniejszym sposobem uzyskania informacji o odpadach od podmiotów gospodarczych jest nałożenie na podmioty prywatne administracyjnego obowiązku samodzielnego prowadzenia bieżącej ewidencji odpadów zgodnej z rzeczywistością, periodycznego sporządzania na jej podstawie zbiorczego zestawienia o posiadanych odpadach i przekazywania tej informacji w określonym terminie i zgodnie z prawdą. Prowadzenie ewidencji zgodnie z rzeczywistością pełni funkcje informacyjną i samodyscyplinującą (tj. dyscyplinuje przedsiębiorcę do postępowania, które zapewni zgodność rzeczywistego poziomu wytwarzania lub postępowania z odpadami z normami ustawowymi). Prowadzenie ewidencji jest także konieczne do skutecznego wykonywania kontroli na miejscu przez służby ochrony środowiska. Zabezpieczeniem zgodnego z rzeczywistością prowadzenia ewidencji odpadów i terminowego przekazywania zbiorczego zestawienia danych o odpadach jest dostatecznie dotkliwa sankcja na wypadek niewykonywania lub wadliwego wykonywania przez przedsiębiorców ustawowego obowiązku.

6.5. Trybunał Konstytucyjny nie uznał argumentu o zaskoczeniu przedsiębiorców zmianami związanymi z wprowadzeniem nowej wysokości sankcji za zasadny. Wprawdzie kwestionowane przez WSA przepisy ustawy o odpadach z 2001 r., dodane nowelizacją z 2010 r. weszły w życie 12 marca 2010 r., po upływie 14 dni *vacatio legis* i na niewiele ponad 2 tygodnie od upływu terminu przekazania zbiorczych zestawień danych. Nowelizacja z 2010 r. nie wprowadziła jednak żadnych zmian w treści samego obowiązku sprawozdawczego. Trybunał jest świadom, że wcześniejsze wprowadzenie kwestionowanego przepisu umożliwiłoby większej liczbie przedsiębiorców terminowe złożenie zestawienia danych, gdyż wysokość kary pieniężnej oddziaływałaby na nich bardziej dyscyplinująco. Jak jednak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, niekonstytucyjność kary pieniężnej wynika z innych przesłanek, tj. z nadmiernie represyjnej kumulacji cech tej sankcji administracyjnej i jej automatyzmu.

6.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie wprowadzone w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. należy uznać nie tylko za przydatne, ale wręcz za konieczne do realizacji legitymowanych konstytucyjnie celów. Kara pieniężna stanowi regulację uzasadnioną i konieczną ze względu na charakter sankcjonowanego obowiązku sprawozdawczego. Ze względu na znaczenie monitoringu odpadów dla zapobiegania bezpośrednim działaniom szkodzącym środowisku niezbędne jest dyscyplinowanie lub nawet przymuszanie przedsiębiorców do pełnego przestrzegania prawa ochrony środowiska, w tym przepisów o wytwarzaniu, przetrzymywaniu, składowaniu, ponownym wykorzystywaniu lub pozbywaniu się odpadów.

6.6.1. Ogólnej pozytywnej oceny kwestionowanej administracyjnej kary pieniężnej nie zmienia to, że wprowadzona przez ustawę o odpadach z 2012 r. tzw. baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO) nie została jeszcze utworzona (i nie funkcjonuje), ani że informacje gromadzone dotychczas przez marszałków województw nie są wykorzystywane w pełni. Trybunał wskazuje, że dane te zostały wprawdzie wykorzystane do sporządzenia przez Radę Ministrów krajowych programów gospodarki odpadami z 2006 r. i 2010 r. Jednak przy omawianiu szczegółowych zagadnień w wielu fragmentach tego dokumentu wskazywano na niekompletność zgromadzonych danych i na ich szacunkowy charakter. Dane te do tej pory nie były wykorzystywane przez Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska w ramach prac Państwowego Monitoringu Środowiska do opracowywania co 4 lata raportów

o ogólnym stanie środowiska w Polsce. Z informacji uzyskanych od Generalnego Inspektora wynika, że nawet do sporządzenia ostatniego raportu obejmującego dane do 2008 r., GIOŚ korzystał z bardziej ogólnych, lecz kompletnych, danych Głównego Urzędu Statystycznego, ponieważ wojewódzkie bazy danych o odpadach nie zawierały jeszcze wówczas kompletnych zbiorów. Wykorzystanie do budowy przez GIOŚ kolejnego raportu GIOŚ uzależnia od stopnia kompletności tych baz. GIOŚ wskazuje, że wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska informują o niekompletności danych, o błędach oraz o trudnościach technicznych z dostępem do bazy.

6.6.2. Trudności z realizacją celu, który zabezpieczała sankcja ustanowiona w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., potwierdzają, że zadanie stworzenia kompletnej bazy o odpadach w Polsce jest skomplikowane. Konieczne jest dyscyplinowanie przedsiębiorców, tak by prawidłowo prowadzili ewidencję posiadanych odpadów i przekazywali wymagane informacje marszałkom województw. Zasadność dyscyplinowania przedsiębiorców potwierdza informacja uzyskana od GIOŚ w sprawie zakresu wykorzystania danych zbieranych w dotychczasowych wojewódzkich bazach danych o odpadach. Gromadzone przez marszałków dane były już wykorzystywane przez ponad połowę wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska m.in. w celu planowania i prowadzenia kontroli przedsiębiorców. Inspektorzy wykorzystują w praktyce dane także do tworzenia wojewódzkich raportów o stanie środowiska oraz do aktualizacji baz danych o składowiskach i spalarniach. Stanowią one również podstawę informacji dla właściwych organów przed wydaniem określonych decyzji administracyjnych (do 2012 r. np. pozwoleń na odzyskanie lub unieszkodliwianie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów, decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami) lub oceny złożonych informacji (np. informacji o wytwarzanych odpadach i o sposobach gospodarowania).

6.7. Trybunał uznał, że kwestionowana kara pieniężna stanowi rozwiązanie efektywne. Według opinii wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska przedstawionej Trybunałowi przez GIOŚ, przed 2010 r. obowiązek przekazywania marszałkom województw zbiorczych zestawień danych był przestrzegany przez przedsiębiorców, w zależności od województwa, w od 20% do 80% wypadków stwierdzonych podczas kontroli dokonywanej przez inspektorów m.in. w zakresie obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach. W niektórych województwach stopień wywiązywania się z ustawowego obowiązku był zatem niski. Wprawdzie w kilku województwach do 2010 r. systematycznie spadała liczba rokrocznie stwierdzanych nieprawidłowości, jednak w ocenie ustawodawcy działało się to zbyt wolno. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogła być praktyka karania. W wypadkach stwierdzonych naruszeń inspektorzy z reguły stosowali pouczenia. Grzywny nakładano, w zależności od województwa, jedynie w 10-50% wypadków stwierdzonych naruszeń, zaś wysokość nakładanych grzywien mieściła się w ustawowym przedziale od 20 zł do 5000 zł i mogła być kwestionowana przed sądem karnym.

Po wprowadzeniu 12 marca 2010 r. kwestionowanej sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska odnotowali spowodowane tą zmianą zmniejszenie liczby naruszeń obowiązków sprawozdawczych stwierdzanych podczas kontroli. Także zgodnie z danymi przekazanymi przez GIOŚ od marszałków województw, po wprowadzeniu nowej sankcji we wszystkich województwach liczba składanych zbiorczych zestawień danych o odpadach wyraźnie wzrosła. W 2010 r. liczba przekazanych zestawień w niektórych województwach wzrosła nawet o 112%, zaobserwowano także znaczny spadek liczby sprawozdań składanych po terminie. Nawet w tych województwach, w których inspektorzy

ochrony środowiska nie odnotowali „znaczących zmian” w liczbie stwierdzanych dotychczas naruszeń, marszałkowie województw szacowali wzrost liczby składanych zestawień danych o 25-30% w porównaniu z poprzednim stanem.

6.8. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Sąd przedstawił w tym zakresie zarzut, że tak samo wysoka kara znalazła zastosowanie wobec zachowań o zróżnicowanych, negatywnych skutkach dla środowiska, podczas gdy składanie sprawozdań nie jest zachowaniem, które ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, lecz z ogólnie pojętą gospodarką odpadami. Nie ma też usprawiedliwienia zastosowania tej samej sankcji względem tych, którzy złożyli, jak i tych, którzy nie złożyli sprawozdania, a tym bardziej względem tych, którzy świadomie dokonali zachowań bezpośrednio zagrażających zasobom środowiska. Unormowanie nieróżnicujące surowej sankcji w stosunku do krańcowo odmiennych zachowań, jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Trybunał uznał, że wobec stwierdzenia już, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, dalsze orzekanie o zgodności przepisu z zasadą poprawnej legislacji jest w tej sprawie zbędne. Postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji.

7.1. W *petitum* pytania prawnego WSA w Łodzi formułuje zarzut niezgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. m.in. z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji. Zgodnie z art. 184 Konstytucji, NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Tak określony zarzut jest dopuszczalny w postępowaniu przed Trybunałem. To, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

7.2. Zdaniem WSA w Łodzi, ustawodawca naruszył zakres swobody legislacyjnej przez wadliwy wybór procesowego reżimu wymierzania kary pieniężnej o represyjnym charakterze. Polega on na niekorzystnej dla obywateli depenalizacji zachowania sprawcy, tj. na przekazaniu wymierzania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków sprawozdawczych z trybu postępowania karnego (w sprawach o wykroczenia) do trybu postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Sąd pytający przypomniał, że w pierwotnym brzmieniu ustawy o odpadach z 2001 r. o wiele niższe sankcje za naruszenie obowiązków informacyjno-sprawozdawczych zostały zawarte w art. 76 ustawy o odpadach z 2001 r. (rozdział 9 pt. „Przepisy karne”). Zamiast niewysokich sankcji karnych w postaci grzywny ustawodawca wprowadził administracyjne kary pieniężne uregulowane w nowym rozdziale 9a („Kary pieniężne”). Zabieg formalnej depenalizacji odpowiedzialności był pozorny, gdyż pod postacią sankcji administracyjnej ustawodawca w istocie wprowadził wyższą sankcję o charakterze represyjnym (karnym). Z uwagi na ten charakter sankcji naruszone zostały konstytucyjne gwarancje właściwości sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji), gdyż nie przewidują one orzekania w sprawach

odpowiedzialności karnej, do których *de facto* należy zaliczyć sprawę o nałożenie kary na podstawie art. 79c ust. 3 ustawy z 2001 r. o odpadach z 2001 r.

7.3. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie ma przeszkód, by za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu administracyjnym czy karnym. W szczególności kary grzywny i kary pieniężne mogą być konsekwencją orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego, w sprawie o wykroczenia albo postępowania administracyjnego. Przepisy prawne mogą także przewidywać sankcje (dolegliwości), które nie są realizacją funkcji karnych (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01). Podobnie samo umocowanie organów administracji do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych mieści się w ramach porządku konstytucyjnego i nie może być postrzegane jako wkraczanie administracji w kompetencje wymiaru sprawiedliwości (art. 10 Konstytucji). Nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną lub innymi instytucjami prawa karnego. Kary pieniężne nie muszą być wymierzone tylko w postępowaniu karnym (por. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97). Jak już wskazano, w polskim systemie prawnym nasila się tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym za pomocą sankcji ekonomicznych o charakterze administracyjnym. Przesłanki stosowania tych sankcji mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy „sprawcy”. Sankcje te są wymierzone w trybie pozasądowym, a ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności.

7.4. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny ustalił, że nadmierne nagromadzenie represyjnych cech kary pieniężnej ustanowionej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., świadczące o jej niezgodności z art. 2 Konstytucji, nie czyni jednak tej kary sankcją o charakterze karnym (por. cz. III, p. 6.2 uzasadnienia), Trybunał nie znalazł podstaw do uznania niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcem kontroli wynikającym z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji.

Art. 184 Konstytucji, w świetle problematyki sprawy, należy odczytywać w związku z art. 177 Konstytucji, wedle którego sądy powszechne (*lege non distigente* także sądy karne) sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten określa się mianem „swoistego domniemania drogi sądowej” oznaczającego, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy, a sądy powszechne w szczególności (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Art. 177 Konstytucji pozostawia jednak ustawodawcy swobodę wyboru między sądem powszechnym a sądem administracyjnym, pod warunkiem wyraźnego uregulowania kognicji tego ostatniego (por. wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). Z kolei art. 184 Konstytucji wprowadza inne domniemanie, mianowicie, że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97), czyli że w uzasadnionych wypadkach sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze może być powierzone sądom powszechnym (por. postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139).

Sąd administracyjny orzeka (sprawuje wymiar sprawiedliwości) w stosunku do podmiotów, które sprawiedliwości dochodzą przed sądem. Sąd administracyjny dokonuje kontroli działania administracji wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania administracji w imię dobra

wspólnego (por. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98). Kognicja ta jest ograniczona, ponieważ przyznanie sądom administracyjnym kompetencji w zakresie merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej (np. o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej) prowadziłoby do wyręczania przez judykaturę administracji publicznej (egzekutywy) w realizacji powierzonych jej zadań i kompetencji (por. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137). Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że choć zgodnie z modelem jurysdykcji sądowoadministracyjnej zadaniem tego sądownictwa jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem (por. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06), to nie wolno przeciwstawiać sądów administracyjnych sądom powszechnym, a sprawowany przez nie wymiar sprawiedliwości uważać za „gorszy” (por. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

8. Umorzenie postępowania w zakresie gwarancji konwencyjnych.

8.1. W *petitum* pytania prawnego WSA w Łodzi formułuje zarzut niezgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 6 ust. 1 i 3 konwencji. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wyraźnie wskazuje, że wykładnia art. 2 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do odpowiedzialności administracyjnej i proporcjonalności sankcji administracyjnej powinna odwzorowywać te same gwarancje proceduralne, jakie wynikają z art. 42 Konstytucji i art. 6 konwencji *en bloc* dla wszelkiej odpowiedzialności o charakterze represyjnym *sensu largo*.

8.2. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie oceny, czy kwestionowana regulacja art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. narusza art. 6 ust. 1-3 konwencji. Powodem umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK jest stwierdzona nieadekwatność wzorca konwencyjnego w sprawie dotyczącej oceny legalności (konstytucyjności) sankcji administracyjnej. Sprawa ta nie stanowi bowiem ani „sprawy cywilnej”, ani „sprawy karnej” w rozumieniu art. 6 ust. 1-3 konwencji.

8.3. Po pierwsze, zgodnie z art. 6 ust. 1 konwencji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone w całości lub w części rozprawy sądowej.

To, czy dane uprawnienie lub roszczenie ma charakter cywilny, Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) ustala autonomicznie na podstawie jego treści i skutku. Do kategorii spraw cywilnych są zakwalifikowane przede wszystkim wszystkie spory zaliczane w prawie krajowym do spraw cywilnych (por. orzeczenie z 9 października 1979 r., Airey przeciwko Irlandii, skarga nr 6289/73, § 21), ponadto także inne sprawy niezależnie od tego, jak dany spór jest klasyfikowany w porządku krajowym. W szczególności spory należące w danym państwie do prawa publicznego mogą zostać zdefiniowane przez ETPC jako cywilne, jeżeli ich wynik ma bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki jednostki mające wyraźny wymiar finansowy. Dla cywilnego charakteru prawa lub obowiązku nie jest istotne, jaka gałąź prawa reguluje daną kwestię. Kluczowe dla sytuacji sporu z udziałem państwa jest to, czy jego wynik rodzi dla jednostki materialne konsekwencje (por. orzeczenie z 9 grudnia 1994 r., Rafineria Stran Greek przeciwko Grecji, skarga nr 13427/87). W szczególności dotyczy to sporu między

państwem a jednostką w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, prawa pracy, udzielania i odbierania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, działalności budowlanej, postępowania o uzyskanie licencji i koncesji, wykonywania prawa własności (np. zezwolenia na sprzedaż), wyłączenia, dopuszczenia do wykonywania wolnego zawodu, a także postępowań dyscyplinarnych, w których grozi kara pozbawienia prawa do wykonywania zawodu i zarobkowania (por. orzeczenie z 16 lipca 1971 r., Ringeisen przeciwko Austrii, skarga nr 2614/65; orzeczenie z 6 maja 1981 r., Buchholz przeciwko Niemcom, skarga nr 7759/77; orzeczenie z 26 czerwca 1986 r., Van Marle i inni przeciwko Holandii, skarga nr 8543/79, 8674/79, 8675/79 i 8685/79, orzeczenie z 29 maja 1986 r., Feldbrugge przeciwko Holandii, skarga nr 8562/79; orzeczenie z 26 lutego 1993 r., Salesi przeciwko Włochom, skarga nr 13023/87; orzeczenie z 23 czerwca 1994 r., De Moor przeciwko Belgii, skarga nr 16997/90; orzeczenie z 5 lipca 2005 r., Turczanik przeciwko Polsce, skarga nr 38064/97; orzeczenie z 8 czerwca 2006 r., Vos przeciwko Polsce, skarga nr 22860/02; orzeczenie z 27 maja 2003 r., Sobierajska-Nierzwicka przeciwko Polsce, skarga nr 49349/99; orzeczenie z 17 października 2006 r., Grabiński przeciwko Polsce, skarga nr 43702/02; orzeczenie z 28 czerwca 1978 r., König przeciwko Niemcom, skarga nr 6232/73; orzeczenie z 7 lipca 1989 r., Tre Traktörer przeciwko Szwecji, skarga nr 10873/84).

Jednak wyraźnie i konsekwentnie poza jurysdykcją Trybunału pozostawia się obszar działania państwa, w którym państwo wykonuje swoje „podstawowe publiczne uprawnienia”, przede wszystkim w zakresie opodatkowania, gdyż obowiązek płacenia podatków i danin im równoleżnych ma dla ETPC i dla wykładni art. 6 ust. 1 konwencji charakter ściśle publiczny, a więc nie wpływają na prawa i obowiązki cywilne skarżącego (por. orzeczenie z 12 lipca 2001 r., Ferrazini przeciwko Włochom, skarga nr 44759/98). Podobnie jak obowiązek płacenia podatków, również obowiązki zapłacenia grzywny (kary pieniężnej) jest obowiązkiem *stricto* publicznym w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji i pozostaje poza obszarem stosowania konwencji do „spraw cywilnych” (por. decyzja z 8 maja 1987 r., Nicolussi przeciwko Austrii, skarga nr 11734/85). Z analizy orzecznictwa ETPC wynika zatem, że sprawa o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej wynikającej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. nie może być kwalifikowana jako „sprawa cywilna” w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji.

8.4. Po drugie, art. 6 ust. 1 konwencji dotyczy także „postępowań karnych”, gwarantując każdemu prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, w wypadku rozstrzygnięcia o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Wyłącznie do „postępowań karnych” odnoszą się art. 6 ust. 2 konwencji, wedle którego każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą, a także art. 6 ust. 3 konwencji, zgodnie z którym każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia, b) odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony, c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a także do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia, e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nie mówi tym językiem. Art. 6 ust. 2 i 3 konwencji statuuje szczegółowe gwarancje rzetelności postępowania odnoszące się do postępowania

karnego i w ten sposób należy je interpretować w świetle ogólnego zobowiązania państwa do „rzetelnego” postępowania karnego określonego w art. 6 konwencji (por. orzeczenie z 21 stycznia 1999 r., Van Geyseghem przeciwko Belgii, skarga nr 26103/95; orzeczenie z 19 grudnia 1989 r., Kamasinski przeciwko Austrii, skarga nr 9783/82; orzeczenie z 21 lipca 2009 r., Seliwiak przeciwko Polsce, skarga nr 3818/04; orzeczenie z 9 stycznia 2007 r., Gossa przeciwko Polsce, skarga nr 47986/99). Gwarancje proceduralne w postępowaniu karnym i traktowanym przez ETPC jako „karne” z natury rzeczy idą dalej niż te, które mają zastosowanie w postępowaniu cywilnym i w postępowaniach traktowanych przez ETPC jako „cywilne” (por. orzeczenie z 28 lipca 2009 r., Smyk przeciwko Polsce, skarga nr 8958/04).

W orzecznictwie ETPC, za „postępowania karne” uznawane są przede wszystkim te postępowania, które w prawie krajowym kwalifikowane są jako postępowania o charakterze karnym. W wypadku sporów jednostki z państwem w sprawach dotyczących podatków i danin publicznych bardzo ostrożnie stosuje się kryteria jurysdykcji ETPC, wyraźnie przyznając charakter „postępowania karnego” jedynie postępowaniu karnoskarbowemu. ETPC wskazał w swoim orzecznictwie kryteria, którymi kieruje się przy ocenie, czy „inne” postępowanie (tzn. postępowanie nie stanowiące postępowania karnego w prawie krajowym) stanowi „postępowanie karne” w rozumieniu art. 6 ust. 1, 2 i 3 konwencji. Punktem wyjścia w przypadku czynów nie stanowiących formalnie czynów przestępnych w prawie wewnętrznym jest charakter czynu sankcjonowanego oraz ciężar i rodzaj grożącej sprawcy kary. ETPC bierze wówczas pod uwagę okoliczności, czy: 1) przepis prawny będący u podstawy kwalifikacji pełni funkcję odstrasżającą lub karzącą; 2) czy ma charakter ogólnie obowiązujący czy odnosi się tylko do konkretnej grupy adresatów; 3) czy nałożenie kary zależy od uznania winy. Jeśli z analizy ETPC wynika, że dany czyn podlega zagrożeniu sankcją, która ze względu na swój charakter i ciężar należy do sfery karnej, art. 6 konwencji będzie miał zastosowanie, a sprawa stanowi dla ETPC postępowanie z oskarżenia karnego przeciw skarżącemu (por. orzeczenie z 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; orzeczenie z 21 lutego 1984 r. Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79).

8.5. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 6 konwencji, zatytułowany „Prawo do rzetelnego procesu sądowego”, dotyczy rzetelności o charakterze proceduralnym (*fair hearing*) odnoszonej do trybu postępowania już wybranego przez ustawodawcę krajowego. Art. 6 konwencji nie dotyczy sprawiedliwości w znaczeniu materialnym ani też nie może stanowić podstawy formułowania wniosków co do wadliwości wyboru trybu nakładania przez organy administracji kar pieniężnych w prawie krajowym. Trudno jest odnosić konwencyjne gwarancje procesowe do procedury nakładania administracyjnych kar pieniężnych, przewidujących zazwyczaj automatyczną (tzn. nakładaną bez uprzedniego ostrzeżenia i po spełnieniu wyłącznie ustawowych przesłanek) sankcję za obiektywne (a więc abstrahujące od winy lub subiektywnych okoliczności) naruszenie obowiązków ustawowych, mechanizmy „rozstrzygania o zasadności oskarżenia” określone w art. 6 ust. 1 konwencji. Do postępowania administracyjnego z trudnością także można odnosić szczegółowe gwarancje ustanowione w art. 6 ust. 3 konwencji dla każdego „oskarżonego” o popełnienie czynu zagrożonego karą.

Gwarancje konwencyjne mogłyby mieć zastosowanie do oceny krajowego postępowania sądowno-administracyjnego, gdyby w danej sprawie można było uznać, że w istocie chodzi w niej o „rozstrzyganie o (...) zasadności (...) oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Należy zaznaczyć, że art. 6 ust. 1 konwencji ma ścisły związek z zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 2 konwencji, wedle której każdego „oskarżonego” o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia

mu winy zgodnie z ustawą. Skoro nakładanie sankcji administracyjnych abstrahuje od winy sprawcy, to jedynie w drodze odpowiedniego stosowania art. 6 ust. 2 konwencji mógłby wyznaczać standard oceny. Wówczas można by odnosić gwarancje konwencyjne w zakresie:

a) prawa do niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku zrozumiałym dla „oskarżonego” o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu „oskarżenia”, tj. do sposobu poinformowania ukaranego o przyczynie i wysokości nałożonej kary, czyli o treści decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną;

b) prawa do odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony, tj. do gwarancji związanych z terminami wniesienia skargi do sądu administracyjnego i wnoszenia pism procesowych w trakcie postępowania;

c) prawa bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę lub do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, tj. do gwarancji osób wszczynających postępowanie jako skarżący przed sądem administracyjnym;

d) prawa przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia, także w postępowaniu sądowoadministracyjnym;

e) prawa do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nie mówi w tym języku, także w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

8.6. W literaturze sporna pozostaje kwestia wykładni art. 6 ust. 1-3 konwencji w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy „postępowanie karne” w rozumieniu tego przepisu konwencji oznacza każdą odpowiedzialność represyjną. Tym samym nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte zagadnienie, czy sprawę o nałożenie prewencyjno-represyjnej administracyjnej kary pieniężnej (jaką jest kara przewidziana w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.) należy kwalifikować jako „postępowanie karne” w rozumieniu art. 6 ust. 1-3 konwencji. Na uwagę zasługuje jednak brak orzeczenia ETPC wyraźnie potwierdzającego taką wykładnię oraz to, że pozytywna kwalifikacja przez ETPC postępowania administracyjnego jako postępowania, do którego należy odnosić gwarancje art. 6 ust. 1-3 konwencji, nastąpiła dotychczas jedynie względem tych postępowań administracyjnych, w których „orzeczenie” (tj. zastosowanie sankcji) skutkowało pozbawieniem wolności i to dłuższym niż kilka dni, a nie wyłącznie dolegliwościami pieniężnymi (por. *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Poradnik praktyczny*, red. Ł. Bojarski, M. Krzyżanowska-Mierzevska, wyd. Krajowa Rada Radców Prawnych i Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2011, s. 106).

Z powyższych względów postępowanie w zakresie oceny art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 6 ust. 1-3 konwencji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

9. Ocena kwestionowanych przepisów w świetle art. 42 ust. 1-3 Konstytucji.

9.1. Za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Przepis ten nie został wskazany w *petitum* pytania prawnego WSA w Łodzi, jednak został on wskazany wraz z art. 6 konwencji w uzasadnieniu pytania prawnego i obszernie uargumentowany.

9.2. Adekwatność art. 42 Konstytucji do oceny niniejszej sprawy wynika z następujących przyczyn. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecnictwie

przypominał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte w art. 42 Konstytucji musi być rozumiane autonomicznie. Konstytucyjna „odpowiedzialność karna” to wszelka odpowiedzialność represyjna, a więc jej zakres jest szerszy, niż przyjmuje się w kodeksie karnym. Odpowiedzialność ta obejmuje także inne formy odpowiedzialności prawnej związane nie tylko z wymierzaniem kar jednostce (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103) stosowaniem wszelkich środków o charakterze represyjnym (por. wyrok TK z 8 stycznia 2008 r., sygn. P 35/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 1), ale również wszelkie *sui generis* karne mechanizmy prawne (por. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09). Odnoszą się do nich przepisy konstytucyjne mówiące o szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Art. 42 ust. 1-3 Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto*.

Wynika stąd, że także kwestionowana przez WSA w Łodzi kara pieniężna przewidziana w art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., ze względu na swą represyjność, może być objęta zakresem stosowania art. 42 ust. 1-3 Konstytucji.

9.3. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że możliwość stosowania art. 42 ust. 1-3 Konstytucji do postępowań represyjnych nie oznacza, że w każdej sprawie wzorzec ten będzie stosowany wprost. Często nie ma podstaw lub faktycznych możliwości, by stosować art. 42 Konstytucji w całej rozciągłości do wszelkich postępowań, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata sankcje i dolegliwości o charakterze represyjnym. Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności przewidzianej w prawie administracyjnym (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01). Inne podejście powodziłoby do zakwestionowania filozofii winy obiektywnej na gruncie prawa administracyjnego. Tymczasem tylko do istoty odpowiedzialności karnej *sensu stricto* należy zasada stosowania tego rodzaju odpowiedzialności na podstawie indywidualnej jednostkowej winy sprawcy.

Oznacza to, że gwarancje ujęte w art. 42 ust. 1-3 Konstytucji mogą być stosowane do oceny art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jedynie odpowiednio, a nie wprost (por. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

9.4. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 42 ust. 1 Konstytucji. WSA w Łodzi nie sformułował bowiem żadnych zarzutów, które odnosiłyby się do treści tego przepisu. Art. 42 ust. 1 Konstytucji wprowadza gwarancje materialne odpowiedzialności karnej (por. wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46). Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji, konstytucyjnej „odpowiedzialności karnej” podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

WSA w Łodzi przyznał w uzasadnieniu pytania prawnego, że nie kwestionuje samej instytucji kary pieniężnej za niezłożenie lub nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych o odpadach. Sąd pytający nie formułuje zatem żadnych zarzutów, które miałyby związek z argumentacją odnoszącą się do art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie kwestionuje samego faktu nałożenia kary i nie podważa tego, że w chwili wykonania obowiązku ustawowego obowiązywała nowa ustawa przewidująca nową sankcję administracyjną. Wątpliwości sądu dotyczą jedynie krótkiej *vacatio legis* nowej sankcji,

ale nie regulacji przewidującej sankcjonowany obowiązek sprawozdawczy. Trybunał wziął też pod uwagę, że do sankcji administracyjnych za obiektywne naruszenie przesłanek ustawowych nie może mieć zastosowania inna gwarancja z art. 42 ust. 1 Konstytucji, mogąca mieć znaczenie jedynie w sprawach karnych *sensu stricto*, tj. zakaz nakładania kary na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia albo też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Brak winy rozumiany jako niemożliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym może mieć znaczenie w postępowaniu karnym (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie oceny art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

9.5. Wedle art. 42 ust. 3 Konstytucji, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Z domniemaniem niewinności związane jest prawo do obrony w „postępowaniu karnym”. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji, każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji przewiduje na poziomie konstytucyjnym takie same gwarancje proceduralne jak art. 6 ust. 1-3 konwencji.

9.6. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności oznacza, że każdego należy uważać za niewinnego, dopóki sąd prawomocnym wyrokiem nie stwierdzi jego winy. Zasadę domniemania niewinności należy uwzględniać we wszelkich postępowaniach represyjnych (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Stanowi ona podstawę prawną stworzenia oskarżonemu określonej sytuacji procesowej (por. wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165). Ze względu na szerszy zakres zastosowania art. 42 ust. 3 Konstytucji w porównaniu z gwarancjami konwencyjnymi, zwrot „uważa się za niewinnego” należy tłumaczyć szerzej jako „nie podlega karze”, co nadaje szczególne znaczenie tej gwarancji proceduralnej (por. wyrok TK z 16 maja 2000 r., sygn. P 1/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 111).

Trybunał wyraził w swoim orzecznictwie pogląd, że karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być wiązana z każdym naruszeniem prawa. Nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań w sferze ekonomicznej i prawnej. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym (por. wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103). Z tego względu art. 43 ust. 3 Konstytucji może mieć jedynie odpowiednie i zmodyfikowane zastosowanie do postępowań administracyjnych, w których dochodzi do nakładania kar pieniężnych za obiektywne naruszenie prawa. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyłącznie stwierdzenie, że konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności (zob. wyroki TK z: 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 i 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04).

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, podstawą odpowiednich sankcji i ujemnych konsekwencji prawnych może być zaistnienie prawem przewidzianych okoliczności faktycznych bez względu na winę lub brak winy przedsiębiorcy lub osób upoważnionych

do jego reprezentowania, wykonywanie obowiązków lub naganność zachowania bez względu na przyczyny naruszenia prawa i okoliczności, które do tego doprowadziły. W tym kontekście zasada domniemania niewinności nie może być stosowana do sankcji administracyjnych, ponieważ z punktu widzenia ładu gospodarczego podstawowe znaczenie ma przede wszystkim przestrzeganie lub nieprzestrzeganie prawa, bo to kształtuje standardy tego ładu (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01).

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia w niniejszej sprawie naruszenia przez art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. art. 2 w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

9.7. Z domniemaniem niewinności związane jest prawo do obrony w „postępowaniu karnym” (art. 42 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do obrony obejmuje obronę w znaczeniu materialnym i formalnym. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego swoich interesów osobiście, odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta czy składanie wniosków dowodowych. Obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu (por. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03). Gwarancja prawa do obrony odnosi się do wszelkich przewidywanych przez ustawodawcę stadiów danego postępowania, nie tylko sądowego (por. wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44). Zapewnienie obrony jest konieczne w każdym, nawet nie dotyczącym ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, postępowaniu, które ma legalizować stosowanie przymusowych środków obojętnej natury (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Zasada prawa do obrony ma zatem charakter ogólnoprosesowy, ponieważ obowiązuje we wszystkich fazach postępowania i dotyczy wszystkich rodzajów postępowania represyjnego (por. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104).

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do zakwestionowania zgodności art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. z art. 2 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Skoro w postępowaniu administracyjnym o nałożenie sankcji pieniężnej nie dochodzi do stwierdzenia winy sprawcy, prawo do obrony w tym postępowaniu ma mniejsze znaczenie niż w postępowaniu karnym *sensu stricto*. Prawo do obrony może być przyznane dopiero na etapie kwestionowania legalności nałożonej sankcji, tj. w chwili kierowania skargi do sądu administracyjnego i postępowania przed tym sądem. W tym postępowaniu nastąpi ocena legalności nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, tj. spełnienia ustawowych przesłanek zastosowania art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., co ma również miejsce w sprawie toczącej się przed sądem pytającym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.