

RCL.DPiO 5604-125/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 15 PAŹDZIERNIKA 2013 R., SYGN. AKT P 26/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 3 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1426.

2. Sentencja orzeczenia:

1) Art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.), 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.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Wejście wyroku Trybunału Konstytucyjnego w życie nie wiąże się z utratą mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji, gdyż wszedł on w życie po tym, jak ustawodawca najpierw zmienił – z dniem 20 lipca 2011 r., na mocy ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpadach¹ – treść art. 79c ust. 3, ograniczając wysokość przewidzianych w tym przepisie kar pieniężnych, a następnie w całości uchylił – z dniem 23 stycznia 2013 r., mocą ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach² – ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³.

¹ Dz. U. Nr 138, poz. 809; dalej: nowelizacja z 2011 r.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.; dalej: ustawa o odpadach z 2012 r.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.; dalej: ustawa o odpadach z 2001 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Ustawa o odpadach z 2001 r. określała zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Kontrolowane przez Trybunał regulacje znajdowały się w rozdziale 9a („Kary pieniężne”) ustawy. Rozdział ten wprowadzony został ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁴. Przewidziano w nim sankcje w postaci administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązków o charakterze informacyjno-sprawozdawczym. Powyższe obowiązki nałożone były na posiadaczy odpadów i na transportujących odpady na podstawie przepisów rozdziału 4 ustawy.

Pierwszy z zakwestionowanych przed Trybunałem przepisów (art. 79c ust. 3) stanowił, że „Jeżeli posiadacz odpadów lub transportujący odpady, będąc obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów lub przekazywania wymaganych informacji lub sporządzania i przekazywania zbiorczego zestawienia danych lub sporządzania podstawowej charakterystyki odpadów lub przeprowadzania testów zgodności, nie wykonuje tego obowiązku albo wykonuje go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 zł”.

Zgodnie z drugim z kontrolowanych przez Trybunał przepisów (art. 79d ust. 3), kary pieniężne, o których mowa w art. 79c, wymierzał, w drodze decyzji, właściwy marszałek województwa.

Trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, będąc związany przedmiotem zaskarżenia i po zbadaniu tzw. przesłanki relewantności (od odpowiedzi Trybunału na pytanie prawne zależeć musi rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem), dokonał ograniczenia zakresu ww. przepisów wyłącznie do wypadku nieterminowego wykonania obowiązku przedstawienia marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych o odpadach.

Trybunał Konstytucyjny wyrokował chronologicznie po tym, jak ustawodawca najpierw zmienił treść art. 79c ust. 3, ograniczając wysokość przewidzianych w tym przepisie kar administracyjnych, a następnie w całości uchylił ustawę o odpadach z 2001 r.

Zgodnie z przepisem przejściowym (art. 246) ustawy o odpadach z 2012 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy o karach pieniężnych w dotychczasowym brzmieniu, jednak z zastrzeżeniem art. 237. Na mocy art. 237 ust. 1 pkt 1 podmioty, o których mowa w art. 73 i art. 75 ustawy, obowiązane przed dniem jej wejścia w życie do sporządzania

⁴ Dz. U. Nr 28, poz. 145.

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 (na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach z 2001 r.), sporządzają i składają je, za lata 2012-2014, stosując przepisy dotychczasowe, z tym że ten, kto wbrew obowiązkowi, nie sporządza i nie przekazuje tych zbiorczych zestawień danych lub wykonuje ten obowiązek nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym podlega karze, o której mowa w art. 200, tj. administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 500 zł, wymierzanej w drodze decyzji przez właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że obowiązująca ustawa o odpadach ogranicza stosowanie dotychczasowych przepisów o karach administracyjnych za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach do spraw wszczętych i niezakończonych dotyczących zestawień złożonych przed 23 stycznia 2013 r. Ponieważ w nowelizacji z 2011 r. prawodawca nie uregulował kwestii intertemporalnych, należy przyjąć, że jego wolą było bezpośrednie działanie nowego prawa. Zatem ewentualne zastosowanie znaleźć mogą jeszcze przepisy ustawy z 2001 r. w brzmieniu po nowelizacji z 2011 r., czyli po złagodzeniu represyjnego charakteru sankcji administracyjnych, a nie w brzmieniu kontrolowanym przez Trybunał. Zgodnie jednak z zasadą *tempus regit actum*, do oceny od 20 lipca 2011 r. legalności wydanych do tego czasu ostatecznych decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne, zastosowanie mają przepisy obowiązujące w dniu wydania tej decyzji.

Należy również podkreślić, że obowiązująca ustawa o odpadach nie zawiera przepisów o treści tożsamej z przepisami skontrolowanymi przez Trybunał.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W wyniku badania *petitum* pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Trybunał Konstytucyjny zrekonstruował i poddał analizie następujące zarzuty konstytucyjne.

Po pierwsze, TK skontrolował przepis art. 79c ust. 3 z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Jak podkreślił Trybunał, w stosunku do sankcji administracyjnych obowiązuje ustalony wzorzec kontroli ich proporcjonalności.

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.

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). 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). Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04). 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).

Zdaniem 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, którego prawidłowości i kompletności nie zakwestionowano. Zbytnia dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej 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.

Jak podkreślił Trybunał, sama wysokość kary pieniężnej nie stanowiłaby 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 przesądzałby o jej niekonstytucyjności, gdyby wysokość kary dostosowana była do okoliczności sprawy.

Po drugie, Trybunał poddał analizie 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. 184 Konstytucji. Zdaniem WSA w Łodzi, ustawodawca naruszył zakres swobody legislacyjnej przez wadliwy wybór procesowego reżimu wymierzania kary pieniężnej o represyjnym charakterze. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego stanowiska, uznając, że nagromadzenie represyjnych cech kary pieniężnej ustanowionej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., nie czyni tej kary sankcją o charakterze karnym, nie ma więc podstaw do stwierdzenia niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcem kontroli wynikającym z art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że przepisy prawne mogą przewidywać sankcje (dolegliwości), które nie są realizacją funkcji karnych (por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01). Trybunał przypomniał również, że w polskim systemie prawnym nasila się tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym za pomocą sankcji ekonomicznych o charakterze administracyjnym.

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność 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 i 3 Konstytucji. Również w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia naruszenia Konstytucji. Zdaniem Trybunału gwarancje prawnokarne (zasada domniemania niewinności, prawo do obrony w postępowaniu karnym) nie mogą być odnoszone wprost do sankcji administracyjnych.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji odnosi taki skutek, że z dniem wejścia w życie (z dniem ogłoszenia) orzeczenia TK, tj. z dniem 3 grudnia 2013 r., całkowicie wyłączone zostało dalsze stosowanie przepisu art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 marca 2010 r. do dnia 19 lipca 2011 r., w zakresie, w jakim przewiduje on niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, nawet do tych sytuacji przeszłych, które jeszcze są lub będą przedmiotem rozstrzygnięcia (skutek derogacji trybunalskiej).

Na mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Podmioty, na które nałożono na podstawie art. 79c ust. 3 karę w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, mogą wznowić postępowanie zakończone decyzją o nałożeniu kary w oparciu o właściwe przepisy ustawowe.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Przepis, który został uznany za niekonstytucyjny, został najpierw zmieniony, a następnie formalnie uchylony przez ustawodawcę. Wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie może on być również stosowany do sytuacji przeszłych.

Ustawa o odpadach z 2012 r., podobnie jak swoja poprzedniczka, nakłada na określone podmioty obowiązki sprawozdawcze. Jak się jednak wydaje, zawarte w niej przepisy o administracyjnych karach pieniężnych, a także przepisy ustawy z 2001 r., które wciąż mogą być stosowane, nie przewidują kar pieniężnych o takim nagromadzeniu represyjnych cech, by świadczyły one o niezgodności z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą proporcjonalności.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że nie ma potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wykonania niniejszego wyroku.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym jest Minister Środowiska.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Trojanowska-Wysocka
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Sporządził:

A. Piotrowski

A. Piotrowski
24.01.2014

Barbara Trojanowska-Wysocka