



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 66/21
BAS-WAK-3080/21

Warszawa, 2 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

3347

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D M (sygn. akt SK 66/21), wnosząc o stwierdzenie, że art. 9xb pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim zobowiązuje właściwy organ do nałożenia kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ust. 1 powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności, z których wynikało opóźnienie, **jest zgodny** z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej D M (dalej: skarżący) z 24 lutego 2021 r. (sygn. akt SK 66/21) jest art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (stan prawny aktualny na dzień złożenia skargi: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości lub u.u.c.p.g.). Przepisy te zostały zaskarżone w zakresie, w jakim „przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o [powołanej] ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu”. Wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są: art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 32 Konstytucji.

2. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 9xb pkt 2 u.u.c.p.g.:
„Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który: [...] 2) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni”.
- art. 9zc ust. 1 u.u.c.p.g.:
„Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2-4, art. 9xa pkt 2, art. 9xaa pkt 1, art. 9xb pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 2-4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu”.
- art. 9zf u.u.c.p.g.:
„Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska”.

3. Kwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 9xb pkt 2 u.u.c.p.g. został zmieniony w następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1549), która weszła w życie w dniu 9 sierpnia 2022 r.

Zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, w trybie skargi konstytucyjnej kontroli podlegają przepisy prawne według stanu prawnego obowiązującego w dniu, w którym zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Na kanwie niniejszego postępowania oznacza to, że w przypadku art. 9xb pkt 2 u.u.c.p.g. przepis ten podlega kontroli w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, a więc do dnia 8 sierpnia 2022 r.

II. Stan faktyczny

1. Analiza skargi pozwala na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego niniejszej sprawy.

Wójt Gminy Ż (dalej: także: organ I instancji), decyzją z marca 2018 r., nałożył na skarżącego, prowadzącego działalność gospodarczą obejmującą opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, karę pieniężną w wysokości zł za przekazanie po terminie kwartalnego sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność za kwartał 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ż decyzją z lipca 2018 r., uchyliło decyzję organu I instancji i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W ponownym postępowaniu Wójt Gminy Ż, decyzją z grudnia 2018 r., nałożył na skarżącego karę pieniężną w wysokości zł za przekazanie po terminie sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność za kwartał 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ż decyzją z marca 2019 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji.

Następnie skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G który wyrokiem z lutego 2020 r. (sygn. akt) oddalił skargę. Wyrokiem z października 2020 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wniesioną od orzeczenia sądu I instancji. Wyrok ten jest prawomocny i nie przysługują od niego zwykłe środki zaskarżenia.

III. Zarzuty skarżącego

1. Zarzuty skarżącego zwarte w uzasadnieniu skargi sprowadzają się przede wszystkim do przywołania kwestionowanych przepisów i wskazanych wzorców kontroli, tj. art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie skarżącego „kary pieniężne, określone w art. 9xb pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sztywno określonej wysokości, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności sprawy naruszają konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), a ich wysokość nie jest proporcjonalna do skali popełnionego naruszenia przepisów administracyjnych” (skarga, s. 5). Skarżący podnosi, że art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości ogranicza „konstytucyjną zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej dla ochrony środowiska w sposób nieproporcjonalny i naruszający istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary – w rozpatrywanej obecnie sprawie – do stopnia uszczerbku w środowisku przyrodniczym. Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (*ibidem*). Zdaniem skarżącego ustawodawca powinien uwzględnić sytuację ekonomiczną „osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej, co zdaniem skarżącego narusza prawo do własności określone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji” (*ibidem*).

Zdaniem skarżącego warunki zastosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny odpowiadać „zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji)”, zaś „art. 9xb pkt 1 i 2 narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie w jakim osobę, która spóźniła się ze złożeniem sprawozdania traktuje gorzej niż osobę, która złożyła sprawozdanie nierzetelne, albo w ogóle nie złożyła wymaganych sprawozdań” (skarga, s. 6).

Skarżący zakwestionował także zgodność art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji „w zakresie w jakim wyłącza

możliwość brania pod uwagę stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia czy też dotychczasowej działalności podmiotu przy nałożeniu kary za opóźnienie w złożeniu sprawozdania” oraz z art. art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji „poprzez wyłączenie wyżej wymienionych okoliczności kształtujących wysokość kary jedynie w stosunku do osoby, która złoży sprawozdanie nierzetelnie albo nie złoży go wcale, a niezastosowanie ich do osoby, która jedynie spóźni się ze złożeniem deklaracji” (skarga, s. 6). Skarżący dla podkreślenia swojej argumentacji odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12 oraz 10 września 2020 r., sygn. akt K 13/18).

W piśmie uzupełniającym z 22 czerwca 2021 r., złożonym w odpowiedzi na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego skarżący podkreślił, że „kwestionowane przepisy naruszają wolność prowadzenia działalności gospodarczej gdyż stanowią podstawę prawną do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej” z jednej strony „bez stworzenia prawnych możliwości uwzględniania w procesie karania indywidualnych okoliczności konkretnego przypadku w tym sytuacji ekonomicznej karanego” i to „w wysokości nieproporcjonalnej do skali popełnionego naruszenia przepisów administracyjnych”. Z drugiej zaś, „bez brania pod uwagę stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia czy też dotychczasowej działalności podmiotu przy nałożeniu kary za opóźnienie w złożeniu sprawozdania”. Ponadto „w sytuacji wyłączenia wyżej wymienionych okoliczności kształtujących wysokość kary jedynie w stosunku do osoby, która złoży sprawozdanie nierzetelnie albo nie złoży go wcale, a niezastosowanie ich do osoby, która jedynie spóźni się ze złożeniem deklaracji” (pismo uzupełniające, s. 1-2). W przekonaniu skarżącego kwestionowane regulacje stanowią „istotne ograniczenie wolności działalności gospodarczej wprowadzone w sposób naruszający konstytucyjne zasady to jest zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji), bowiem [...] kształtują [...] obowiązek nałożenia wysokich kar pieniężnych na przedsiębiorcę bez uwzględnienia wyżej wymienionych przesłanek, co doprowadza przedsiębiorców do konieczności likwidowania działalności gospodarczej, a więc niewątpliwie narusza wolność prowadzenia działalności gospodarczej” (pismo uzupełniające, s. 2).

Natomiast argumentacja skarżącego w odniesieniu do naruszenia przez kwestionowane przepisy prawa własności sprowadza się do wskazania, że „poprzez ustanawianie sankcji, w oderwaniu od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej

ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej, co zdaniem skarżącego narusza prawo do własności określone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji” (skarga, s. 2). Ponadto, w ocenie skarżącego „zaskarżone przepisy naruszają zasadę równości i zakaz dyskryminacji. Osobę, która spóźniła się ze złożeniem sprawozdania traktują gorzej niż osobę, która złożyła sprawozdanie nierzetelne, albo w ogóle nie złożyła wymaganych sprawozdań. Osoba, która spóźni się ze złożeniem sprawozdania może otrzymać nawet 36.500 zł kary podczas gdy osoba, która obowiązki administracyjne wypełnia nierzetelnie, albo całkowicie je lekceważy i nie wypełnia w ogóle, może otrzymać maksymalną karę w wysokości 5.000 zł czyli siedmiokrotnie niższą niż w przypadku jedynie opóźnienia w złożeniu sprawozdania” (skarga, s. 2-3). Skarżący zarzuca także kwestionowanym przepisom, że „wyłączają możliwość brania pod uwagę stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia czy też dotychczasowej działalności podmiotu przy nałożeniu kary za opóźnienie w złożeniu sprawozdania” (skarga, s. 3), zaś „art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości „przewiduj[e] branie pod uwagę powyższych okoliczności jedynie w stosunku do osoby, która złoży sprawozdanie nierzetelnie albo nie złoży go wcale, a niezastosowanie ich do osoby, która jedynie spóźni się ze złożeniem deklaracji. Jest to zdaniem skarżącego nierówność wobec prawa i dyskryminacja osób postępujących uczciwie” (skarga, s. 3).

IV. Analiza formalna

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym pismem procesowym zmierzającym do uchylecia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części. Powinna zatem spełniać wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz przesłanki ustawowe, wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego.

Zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarżący zobowiązany jest w szczególności do:

- a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone;

- b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- c) przedstawienia stanu faktycznego.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wymogi wynikające z art. 53 u.o.t.p.TK nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa bowiem na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją. Do momentu, gdy skarżący nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz wyprowadzanej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznaje kontrolowane regulacje za zgodne z Konstytucją. W przeciwnym razie Trybunał Konstytucyjny przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (zob. także postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżący zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych. W orzecznictwie TK zwracano uwagę, że kontrola konstytucyjności ustaw opiera się o domniemanie, że badane normy są zgodne z przepisami konstytucyjnymi, natomiast ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym konstytucyjność regulacji (zob. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Natomiast konsekwencją niewykonania przez skarżącego tych obowiązków jest umorzenie postępowania. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy stanowiłoby w takiej sytuacji przerzucenie ciężaru określenia sposobu naruszenia praw skarżącego na sąd konstytucyjny, a co za tym idzie przełamanie domniemania konstytucyjności. To z kolei

pozostawałoby w kolizji z – szeroko nawet rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed polskim sądem konstytucyjnym. Podzielić należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że: „[z]arzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją [...] powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK. (zob. np. postanowienia TK z: 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17 i 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20).

4. Podstawowe znaczenie – jako warunek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał Konstytucyjny – ma ustalenie, czy kwestionowane przez skarżącego przepisy stanowiły podstawę ostatecznego orzeczenia. Zgodnie z art. 79 Konstytucji warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym jest związek między normą będącą przedmiotem kontroli a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie. Jak zauważa Trybunał: „Związek ten nie kształtuje się jednak identycznie we wszystkich wypadkach skargi konstytucyjnej. Związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych na tle praktyki Trybunału” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Zdarza się ponadto, że organ orzekający wykorzystuje

jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał. Wtedy orzecznictwo TK przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 wraz ze wskazanym w nim orzecznictwem).

W niniejszej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z decyzją z marca 2019 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W swojej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z jako podstawę prawną wskazało tylko art. 9o ust. 1 i 2 oraz art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w G wyrokiem z lutego 2020 r. (sygn. akt), oddalił skargę, zaś Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z października 2020 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną wniesioną od orzeczenia sądu I instancji. Wyrok ten jest prawomocny i nie przysługują od niego zwykle środki zaskarżenia. Zatem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że nie wszystkie zaskarżone unormowania ustawy o utrzymaniu czystości stanowiły podstawę sądowego rozstrzygnięcia w sprawie. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 31 sierpnia 2021 r. (sygn. akt Ts 43/21) nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej w zakresie kontroli zgodności art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości. Wskazać jednak należy, że art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości były jedynie wzmiankowane w uzasadnieniu wyroku NSA (zob. pkt 13 uzasadnienia tego wyroku) i trudno uznać je – uwzględniając przedmiot ich normowania – jako stanowiące podstawę ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Sąd też należy podać w wątpliwość, czy art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości mogą stanowić przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest jednak konieczne jeżeli zważyć, że występują także – omówione szczegółowo w dalszych punktach – inne okoliczności, przemawiające na rzecz umorzenia postępowania w odniesieniu do obu wskazanych przepisów.

5. W dalszej kolejności odnieść się należy do wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli.

Jako pierwszy, a zarazem samodzielny wzorzec kontroli skarżący powołał art. 2 Konstytucji. Artykuł ten może wprawdzie stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej, ale konieczne wówczas jest aby skarżący sformułował zarzut naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie na podstawie tego artykułu (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01; 25 lutego 2003 r., sygn. akt SK 9/02; 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03) albo też w sposób jasny oraz niebudzący wątpliwości z naruszeniem art. 2 musi być związane naruszenie innych wolności lub praw skarżącego, chronionych konstytucyjnie (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 ; postanowienie TK z 17 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 183/05; zob. też M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, nb. 25). Dopuszczalne jest zatem wskazanie w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej, ale jednocześnie – w świetle stanowiska Trybunału – „możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne” (wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13). Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący nie precyzuje, które konkretne, dające wyprovodzić się z art. 2 Konstytucji, wolności i prawa zostały naruszone, jak też nie określa sposobu ich naruszenia poprzez zaskarżone przepisy. Jedyne w piśmie uzupełniającym skarżący wskazuje, że kwestionowane regulacje stanowią „istotne ograniczenie wolności działalności gospodarczej wprowadzone w sposób naruszający konstytucyjne zasady to jest zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji), bowiem kształtują „obowiązek nałożenia wysokich kar pieniężnych na przedsiębiorcę bez uwzględnienia wyżej wymienionych przesłanek, co doprowadza przedsiębiorców do konieczności likwidowania działalności gospodarczej, a więc niewątpliwie narusza wolność prowadzenia działalności gospodarczej” (skarga, s. 2). W tym stanie, zważywszy na argumentację przywołaną przez skarżącego, art. 2 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli dla powołanych przez niego przepisów, a postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu.

Jako kolejny z wzorców ujętych samodzielnie skarżący wskazał art. 32 Konstytucji. W tym względzie odwołać się należy do dominującego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego powoływanie art. 32 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną jest co do zasady niedopuszczalne, bowiem przepis ten nie kreuje w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym (zob. w szczególności postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Wprawdzie dostrzec można pewne wypowiedzi Trybunału dopuszczające art. 32 Konstytucji jako wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08 oraz postanowienie TK z 3 października 2019 r., sygn. akt Ts 50/18), rozstrzygnięcia te nie zapadały jednak w pełnych składach TK, stąd też nie można ich traktować w kategoriach ukształtowanej praktyki. Zasadne wydaje się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 1 sierpnia 2019 r. (sygn. akt Ts 45/18), że dopiero odstępianie od stanowiska (poglądu prawnego), dokonane przez TK w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie, będzie stanowiło dyrektywę interpretacyjną o wiążącym charakterze (tak też: B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2020, nr 7-8, s. 179).

Odnosząc się z kolei do *meritum* sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia zasady równości to w ocenie skarżącego art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości „w zakresie w jakim osobę, która spóźniła się ze złożeniem sprawozdania traktuje gorzej niż osobę, która złożyła sprawozdanie nierzetelnie, albo w ogóle nie złożyła wymaganych sprawozdań”. Natomiast w stosunku do art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości skarżący wskazuje na „wyłączenie okoliczności kształtujących wysokość kary jedynie w stosunku do osoby, która złoży sprawozdanie nierzetelne albo nie złoży go wcale, a niezastosowanie ich do osoby, która jedynie spóźni się ze złożeniem deklaracji” (skarga, s. 6). Argumentację tę skarżący podtrzymał w piśmie uzupełniającym (s. 2-3). Odnosząc się do powyższej argumentacji należy stwierdzić, że w ocenie Sejmu skarżący w sposób uproszczony rozumie zasadę równości wobec prawa, ponadto zaś skarżący nie dopełnił spoczywających na nim ustawowych obowiązków wykazania, że doszło do naruszenia – w kontekście zasady równości – określonych w Konstytucji wolności lub praw,

których jest podmiotem. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest bowiem wskazanie przez skarżącego cechy relewantnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów podobnych (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2012 r. sygn. akt Ts 217/11). Skarżący jednakże nie przeprowadził wywodów ilustrujących naruszenie tej zasady. Stąd też uzasadnienie skarżącego należy uznać za lakoniczne i nie czyniące zadość wymaganiom przewidzianym w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Powołane okoliczności przemawiają na rzecz konieczności umorzenia postępowania w zakresie, w jakim wzorzec kontroli stanowi art. 32 Konstytucji.

Wzorcem kontroli powołanym przez skarżącego jest również art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przedstawiona przez skarżącego argumentacja na okoliczność naruszenia powołanych wzorców nie opiera na spójnym i logicznym ciągu myślowym przedstawiającym adekwatne dowody świadczące o trafności przedstawionego zarzutu. Skarżący nie przedstawił konkretnych i przekonujących argumentów świadczących o merytorycznej niezgodności zachodzącej między zaskarżonymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Z argumentacji skarżącego nie wynika w jaki sposób ustawodawca naruszył art. 64 w ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zapewnia się każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; oraz na czym polega naruszenie ust. 3 tego artykułu, dotyczącego zakazu ograniczenia istoty prawa własności. Powołanie argumentacji w tym względzie jest tym bardziej istotne, że w świetle orzecznictwa TK: „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 [...], a także wówczas, gdy działanie ustawodawcy stanowi przejaw nierzetelnego intensywnego postępowania naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawnego [...], w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Powołując art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorce kontroli w odniesieniu do regulacji przewidujących sankcję administracyjną skarżący powinien co najmniej uprawdopodobnić, że wymiar sankcji administracyjnej stanowi dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (zob. wyroki TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10 i 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Zatem dopuszczalne jest podnoszenie zarzutu naruszenia istoty prawa

własności w związku z zastosowaniem sankcji administracyjnej wtedy, gdy ingerencja ustawodawcy w takie prawo ma charakter szczególnie intensywny, niweczący w istocie jego podstawowe atrybuty.

Skarżący nie przedstawił także argumentów, że nałożenie kary pieniężnej wynikającej z kwestionowanego art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości stanowi w ogóle ingerencję w prawo własności. Za takie uzasadnienie nie można uznać stwierdzeń skarżącego, wyrażających się w następującym fragmencie: „Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 5), jak również sformułowana przezeń teza, że ustawodawca powinien uwzględnić sytuację ekonomiczną „osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej, co zdaniem skarżącego narusza prawo do własności określone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji” (*ibidem*). Pobodną argumentację skarżący wskazuje w piśmie uzupełniającym, twierdząc, że prawo własności naruszane jest poprzez ustanawianie sankcji w oderwaniu od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego (skarga, s. 2). Zdaniem Sejmu uzasadnienie zarzutów przez skarżącego nie spełnia wymagań stawianych skardze konstytucyjnej w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Przeprowadzona wyżej analiza dotycząca powołanych w charakterze wzorców kontroli art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje jednoznacznie na niedopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia sformułowanych w tym względzie przez skarżącego zarzutów, co oznacza konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

6. Formułując zarzut naruszenia wolności działalności gospodarczej skarżący wskazał jako samodzielne wzorce kontroli art. 20 oraz – osobno – art. 22 Konstytucji. Takie ujęcie wzorców kontroli wyrażających swobodę działalności gospodarczej znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w jednej ze spraw inicjowanych w trybie skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli wskazano „art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 84

Konstytucji” (wyrok TK z 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15). Dopuszczając rozłączne powołanie art. 20 i art. 22 Konstytucji jako wzorców kontroli w postępowaniu skargowym Sejm wskazuje równocześnie, że na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, jak również uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów, co „[s]tanowi (...) konsekwencję przyjętego przez ustawodawcę rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczynanym w trybie skargi konstytucyjnej, z którego wynika konieczność uprawdopodobnienia przez skarżącego faktu naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej” (postanowienie TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Argumentacja powołana przez skarżącego w odniesieniu do art. 20 i art. 22 Konstytucji pozostaje w tym względzie niekonsekwentna. Skarżący – z jednej strony – wskazał te przepisy jako odrębne względem siebie wzorce kontroli, z drugiej zaś odstępuje od odrębnego uzasadnienia zarzutów w odniesieniu do art. 20 Konstytucji, który ustanawia wolność działalności gospodarczej. W uzasadnieniu skargi brak jest konkretnych i przekonujących argumentów świadczących o merytorycznej niezgodności zachodzącej między zaskarżonymi przepisami a art. 20 Konstytucji.

W tym stanie Sejm wnosi, w zakresie obejmującym kontrolę zgodności kwestionowanych przez skarżącego przepisów z art. 20 Konstytucji, o umorzenie postępowania – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Jak już wskazano, skarżący powołał art. 22 Konstytucji w charakterze samodzielnego wzorca kontroli. Jednak trzeba zauważyć, że nie do wszystkich przepisów skarżący przedstawił argumentację związaną z naruszeniem przez te przepisy art. 22 Konstytucji. W odniesieniu do art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości przedstawione uzasadnienie dotyczące niezgodności z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji sprowadza się do stwierdzenia, że występuje naruszenie tych wzorców „w zakresie w jakim wyłącza [skarżące przepisy – uwaga własna] możliwość brania pod uwagę stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia czy też dotychczasowej działalności podmiotu przy nałożeniu kary za opóźnienie w złożeniu sprawozdania” (skarga, s. 6). Podobne stwierdzenie wynika z pisma uzupełniającego (s. 3). Natomiast brak jest przywołania w skardze jakiegokolwiek uzasadnienia dotyczącego niezgodności art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości z art. 22 Konstytucji. Oznacza to, że w powyższym zakresie skarżący nie wypełnił ciążącego na nim

obowiązku przedstawienia właściwego uzasadnienia co do sformułowanych zarzutów. Stąd też Sejm wnosi, w zakresie obejmującym ocenę zgodności art. 9zc ust. 1 i art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości z art. 22 Konstytucji, o umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Uwzględniając rezultaty przeprowadzonej analizy formalnej należy stwierdzić, że dopuszczalny przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi ocena zgodności art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 sierpnia 2022 r. w zakresie, w jakim zobowiązuje właściwy organ do nałożenia kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ust. 1 ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności, z których wynikało opóźnienie, z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Wolność działalności gospodarczej – co do zasady – obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której podstawowym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza ma bowiem z założenia zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji oraz – z natury rzeczy – podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych (np. usług) albo dokonywania w sposób „zawodowy” określonych czynności (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Gwarantowana konstytucyjnie wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom (zob. np. wyroki TK z: 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13 i 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, art. 22 Konstytucji nie proklamuje samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej, nie określa też treści tej wolności i sfery działań, ale dotyczy „konstytucyjnych wymogów ograniczenia

wolności działalności gospodarczej (zob. wyroki TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02 i 26 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15). Wolność tę należy rozumieć z jednej strony jako wolność wyboru działalności gospodarczej, z drugiej wolność jej wykonywania (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04), a ograniczenia tej wolności to regulacje formułujące bezwzględne albo względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08 i 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15).

Zgodnie z art. 22 Konstytucji ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może usprawiedliwić tylko ważny interes publiczny, z zachowaniem ustawowej formy tej ingerencji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono szczególne znaczenie kategorii interesu publicznego, w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Ważne jest, aby przy ustaleniu treści tego pojęcia uwzględnić inne unormowania konstytucyjne, jak też hierarchię wartości wynikającą z demokratycznego państwa prawnego. Stąd do kategorii „interesu publicznego” zaliczono w szczególności wartości wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym też ochronę wolności i praw innych osób (zob. wyroki TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 i 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podejmował też kwestię relacji pomiędzy przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej w ujęciu art. 22 Konstytucji („ważny interes publiczny”) oraz ogólnymi przesłankami ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, wynikających z zasady proporcjonalności. W tym kontekście art. 22 Konstytucji jest traktowany jako *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy ze wskazanych przepisów nie wyłącza jednak stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w zakresie, w jakim „ważny interes publiczny” może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności (zob. wyroki TK z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14 i 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15).

2. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Ponadto ustrojodawca wprowadził zastrzeżenie, że: „Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten wskazuje

kumulatywnie przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania (przeprowadzenie tzw. trójstopniowego testu proporcjonalności):

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności);
- 2) czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności);
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*; zob. np. wyroki TK z: 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09; 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 27/16; 25 listopada 2021 r., sygn. akt Kp 2/19).

VI. Analiza zgodności

1. Ocenę kwestionowanych przez skarżącego przepisów warto poprzedzić skrótowym choćby odniesieniem się do problematyki sankcji administracyjnych i nakładanych w jej ramach kar pieniężnych, stanowiących przedmiot wątpliwości konstytucyjnoprawnych w rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu skardze.

Administracyjne kary pieniężne, będące jednym z rodzajów sankcji administracyjnych, zaliczane są do odpowiedzialności karno-represyjnej, stanowiącej autonomiczny reżim odpowiedzialności (zob. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04). Na tym tle Trybunał traktuje administracyjną karę pieniężną, zaliczającą się do sankcji administracyjnych, jako „ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego” (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12 oraz powoływane tam piśmiennictwo; zob. też np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011). Ustanowienie kar, jak i pozostałych sankcji administracyjnych, służy zapewnieniu wykonywania przepisów prawa administracyjnego oraz decyzji administracyjnych. Jako cechą charakterystyczną administracyjnych kar pieniężnych wyróżnia się to, że co do zasady przesłanką ich wymierzania jest samo naruszenie zakazu albo nakazu, wynikającego

bezpośrednio z przepisu prawa albo z decyzji administracyjnej, niezależnie czy zachodzi zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

Administracyjne kary pieniężne, w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, stanowią środek represji oraz odpłaty za niewykonanie obowiązków najczęściej typu administracyjnego, są „instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). W orzecznictwie TK represyjne sankcje administracyjne ujmowane są w ramach szerszej kategorii prawa represyjnego, które odpowiada autonomicznemu pojęciu postępowania karnego, wynikającemu z art. 42 Konstytucji. Zasadnie zwraca się także uwagę, że: „[r]ozszerzanie 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” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11).

Administracyjna odpowiedzialność represyjna jest realizowana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), a w części przypadków także w trybie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.). Kontrolę stosowania sankcji administracyjnych sprawują sądy administracyjne, wyjątkowo zaś Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Administracyjne kary pieniężne pełnią kilka funkcji. Stanowią przede wszystkim „przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostek stojących na zewnątrz administracji” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Jest to dolegliwość finansowa wykazująca podobieństwo do kar wymierzanych przez sądy. Istotna jest także funkcja represyjna, objawiająca się w odpowiedzialności za obiektywne naruszenie lub niewykonanie obowiązków ustawowych. Zatem „kara jest zapowiedzianym skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Stanowi odpłatę za naruszenie prawa, ale z drugiej strony środek przymusu, który służy zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji (wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06).

W orzecznictwie wskazuje się także, że administracyjne kary pieniężne spełniają funkcję dyscyplinująco-przymuszającą. Funkcja ta wzmacnia stopień represyjności tej sankcji. Konsekwencją braku stosownej sankcji byłoby bowiem – w praktyce – nagminne łamanie obowiązku przez osoby zobowiązane (zob. m.in. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, w którym Trybunał poddał ocenie zgodność z Konstytucją przepisów ustanawiających opłatę z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia). Zasadnie zauważa się, że sankcja odgrywa ważną rolę, w tym także na płaszczyźnie prawa administracyjnego, bowiem przez zapowiedź negatywnych skutków następujących w razie naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych zapewnia się ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie (zob. wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Zatem *ratio* kary administracyjnej sprowadza się do przymuszenia do respektowania nakazów i zakazów. Już sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej w jakimś stopniu „dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności” (*tamże*).

Rekapitulując swoje wcześniejsze orzecznictwo w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Trybunał Konstytucyjny wyróżnił szereg zalet posługiwania się przez ustawodawcę administracyjnymi karami pieniężnymi w razie sankcjonowania naruszenia zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym stwierdzając, iż 1) tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki jak i na podmioty zbiorowe; 2) kary te są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą ukarania jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez wnikania w stronę podmiotową zachowania sprawcy naruszenia; 3) kary te są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne; 4) kary te są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne.

Administracyjne kary pieniężne różnią się od grzywien (czyli kar pieniężnych za przestępstwa i wykroczenia) rodzajem celu, który mają realizować. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że kara za przestępstwo i za wykroczenie ma na celu w pierwszym rzędzie represję, tj. odwet za zawiniony czyn, zabroniony pod groźbą kary, oraz prewencję szczególną i ogólną, natomiast w odniesieniu do kar administracyjnych realizowany jest przede wszystkim cel prewencyjny oraz restytucyjny, chociaż nie

neguje się możliwości spełniania przez nie także funkcji represyjnej (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

Wysokość administracyjnej kary pieniężnej może być określona w ustawie w sposób bezwzględny (sztywno), bez pozostawienia organowi jakiegokolwiek luzu decyzyjnego, bądź też w formie tzw. „widełkowej”, wskazując dolną i górną granicę, w ramach której organ administracji publicznej określa wysokość kary za delikt administracyjny.

Z orzecznictwa TK wyprowadzić można wniosek, że przesłanki stosowania kar pieniężnych, jak i ich wysokość, powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Chodzi o to, aby ich surowość była adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary (np. do stopnia uszczerbku w środowisku przyrodniczym). Ustawodawca powinien również uwzględniać sytuację ekonomiczną osoby podlegającej ukaraniu, która to sytuacja ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego. Ponadto prawo „powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstępiania od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję” (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

2. Ustawa o utrzymaniu czystości reguluje zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy, jak również warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w obszarach regulowanych ustawą (szerzej zob. M. Budziarek [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 1; W. Radecki *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, wyd. V*, Warszawa 2016, komentarz do art. 1). W ustawie tej uregulowano ponadto kwestię sankcji nakładanych w razie braku realizacji obowiązków wynikających z przedmiotowej ustawy (zob. rozdział 4d ustawy zatytułowany „Kary pieniężne”).

W odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 9o ust. 1 u.u.c.p.g., ustawodawca nałożył m.in. obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań przekazywanych odpowiednio organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta) w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy to sprawozdanie (zob. art. 9o ust. 2 u.c.p.g.). Sprawozdanie to obejmuje informacje co do:

- 1) ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy;
- 2) sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych, wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe;
- 3) liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe (art. 9o ust. 3 u.u.c.p.g.).

Tym samym z art. 9o u.u.c.p.g. wynika obowiązek sporządzania przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych kwartalnych sprawozdań przekazywanych w terminach do: 30 kwietnia danego roku za pierwszy kwartał, 31 lipca danego roku za drugi kwartał, 31 października danego roku za trzeci kwartał oraz 31 stycznia następnego roku za czwarty kwartał. Dla powstania obowiązku kluczowe jest ustalenie, czy podmiot prowadzi działalność w zakresie odbioru nieczystości ciekłych. Taka działalność może być przy tym prowadzona – w świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. – jedynie na podstawie stosownego zezwolenia (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 761/19). Z prowadzeniem tej działalności automatycznie związany jest zatem cykliczny obowiązek przekazania odpowiednich sprawozdań.

Zgodnie z zaskarżonym art. 9xb pkt 2 u.u.c.p.g. podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o u.u.c.p.g., podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

3. W ocenie Sejmu argument skarżącego o nadmiernej dolegliwości kary pieniężnej nakładanej w razie niedopełnienia obowiązku terminowego złożenia

sprawozdania przez podmiot prowadzący usługi asenizacyjne nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

Sejm zwraca przede wszystkim uwagę, że art. 22 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego, a ustrojodawca dopuścił *expressis verbis* możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej (wyrok TK z 6 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 7/15 i wyrok z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Możliwość wprowadzenia w tym względzie ograniczeń czyni – tym bardziej – dopuszczalnym poddanie zasad prowadzenia działalności gospodarczej w określonych sferach reglamentacji prawnej, jeżeli wymaga tego interes publiczny. Jest to aktualne zwłaszcza w zakresie wykonywania działalności gospodarczej związanej z odprowadzaniem nieczystości, w tym opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Istotne jest jednocześnie, aby ingerencja w wolność działalności gospodarczej uzasadniona była w tym przypadku „ważnym interesem publicznym”, z zachowaniem ustawowej formy tej ingerencji. W analizowanym przypadku ważnym interesem publicznym będzie niewątpliwie konieczność ochrony środowiska. Słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, że wskazanie tej wartości w art. 31 ust. 3 Konstytucji „ma na celu zaakcentowanie znaczenia bezpieczeństwa ekologicznego i koresponduje zarówno z określeniem ogólnych celów państwa (art. 5), jak i ze sformułowaniem zasad jego polityki (art. 74) oraz sformułowaniem obowiązku jednostki (art. 86)” (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31, nb. 36). Zatem ochrona środowiska wymaga „szczególnego nasilenia działań prospektywnych i rzutuje przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej”, stąd poprzez wskazanie w art. 31 ust. 3 Konstytucji ochrony środowiska ustrojodawca „akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska” (L. Garlicki, K. Wojtyczek, tamże, nb. 36).

Kwestionowane przez skarżącego rozwiązane przewidujące nałożenie kary w razie nieterminowego przedłożenia sprawozdania wynika z art. 9xb pkt 2 u.u.c.p.g., a zatem spełnia wymóg ustawowy, a ponadto za jego wprowadzeniem przemawia ważny interes publiczny w rozumieniu art. 22 Konstytucji. W tym kontekście nakładana na podstawie skarżonego przepisu kara pieniężna stanowi formę administracyjnego zabezpieczenia wykonania przez przedsiębiorcę obowiązku sprawozdawczego. Polega on na dostarczeniu właściwemu organowi samorządu terytorialnego istotnych informacji niezbędnych dla organów państwa obowiązanych do opracowania

efektywnej polityki ochrony środowiska. Stanowi to zarazem instrument kontroli działalności podmiotów, których postępowanie wpływa na środowisko naturalne (dotyczy to zarówno podmiotów świadczących usługi asenizacyjne, ale pośrednio również podmiotów, od których wywożone są nieczystości płynne). To rozwiązanie stanowi jednocześnie represję za naruszenie prawa, tj. za niewykonanie obowiązku sprawozdawczego. Świadczy o tym samo zastrzeżenie kary w postaci konieczności zapłaty sumy pieniężnej za nieterminowe wykonanie obowiązku przekazania zbiorczego zestawienia danych.

Zwrócić należy w dalszej kolejności uwagę na ewolucję przepisów regulujących sankcje wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za nieprzestrzeganie obowiązków sprawozdawczych. W uzasadnieniu projektu o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2656/VII kadencja, s. 29) wskazano, że „[a]rt. 15 projektu zawiera zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. [...] Za popełnienie podobnego deliktu nie ponosi żadnej odpowiedzialności – zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy – podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który zgodnie z art. 9o jest obowiązany do przekazania właściwemu organowi analogicznego sprawozdania, jak podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Tym samym wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie posiadają żadnego instrumentu, za pośrednictwem którego byłby w stanie wymusić na podmiocie wykonanie ciążącego nań obowiązku, wynikającego z art. 9o przedmiotowej ustawy. To z kolei uniemożliwi wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta sporządzenie rzetelnego rocznego sprawozdania”.

Wskazać należy w dalszej kolejności uwagę na wnioski sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w informacji z kontroli pt. „Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków” (Informacja o wynikach kontroli NIK, 8 maja 2017 r., znak: 198/2016/R/16/003/LZG). Jak wynika z ustaleń powziętych przez NIK, w pięciu z dwudziestu skontrolowanych gmin nie egzekwowano prawidłowego wywiązania się podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z obowiązków sprawozdawczych. Utrudniało to sprawowanie skutecznego nadzoru

nad gospodarką nieczystościami ciekłymi. Jako przykład NIK podał, że „w gminie Wschowa przedsiębiorcy w latach 2014-2015 nie złożyli 21 sprawozdań”, a analiza „61 sprawozdań wykazała, że w przypadku 37 sprawozdań (60,7%) brak było danych o liczbie właścicieli, od których odebrano nieczystości oraz wymaganych wykazów właścicieli nieruchomości” (s. 18). Natomiast w gminie Bytnica podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych nie złożył żadnego sprawozdania. Najwyższa Izba Kontroli wskazała także, że pomimo „nieprzekazywania przez przedsiębiorców sprawozdań lub przekazywania ich po terminie oraz posiadania przez gminy kompetencji, pozwalających wyegzekwować wykonanie przez przedsiębiorców obowiązków sprawozdawczych, jedynie w Gminie Łłowa, na nierzetelnego przedsiębiorcę, który z dwudziestoczerodniowym opóźnieniem złożył kwartalne sprawozdanie, nałożono karę pieniężną w wysokości 2.400 zł” (s. 18).

Warto odnotować także uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2262/IX kad.), który wprowadził zmianę w obrębie poddanego kontroli w niniejszym postępowaniu art. 9xb u.u.c.p.g. Z uzasadnienia projektu wynika, że: „Zakłada się zmianę systemu sankcjonowania braku przekazywania sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ww. ustawy, przez wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w wyższej wysokości (300 zł) za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 90 dni, a następnie cofnięcie pozwolenia na prowadzenie działalności. Przedstawiona zmiana lepiej zapewni wykonanie ustawowego obowiązku przekazywania sprawozdania” (s. 23).

4. Sejm jako relewantne dla oceny zarzutów skarżącego wskazuje w dalszej kolejności stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 15 października 2013 r. (sygn. akt P 26/11), w którym sąd konstytucyjny poddał ocenie konstytucyjności karę nakładaną w razie nieterminowego zbiorczego zestawienia danych o odpadach, nakładaną w sztywniej wysokości 10.000 zł, bez możliwości miarkowania. Stwierdzając niekonstytucyjność tej regulacji TK podkreślił, że ustawodawca nie może przekraczać przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad, jak: zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada zaufania obywatela do państwa (zob. też wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt

K 10/97), jak również, gdy działanie ustawodawcy stanowi przejaw nierzetelnego intensywnego postępowania naruszającego generalne zasady konstytucyjne państwa prawa (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07), w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok TK z 29 maja 2007 r., sygn. akt P 8/06). Z powyższego Trybunał wyprowadził konkluzję, że „nie sama represyjność, ale dopiero nadmierna represyjność administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności stosowania przepisu sankcjonującego może przemawiać za jej niekonstytucyjnością” (wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11). Natomiast TK, co wymaga podkreślenia, nie wykluczył ustanowienia przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych w sztywnej wysokości, bez mechanizmu miarkowania.

Odnosząc wskazania Trybunału do niniejszej sprawy należy podkreślić, że konstrukcja kary przyjęta w art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości jest odmienna, dlatego, że „nie określa bezwzględnej jej wysokości, ale uzależnia ją od ilości dni opóźnienia w złożeniu sprawozdania” (wyrok WSA w Białymstoku z 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 547/19). Przewidziany mechanizm nakładania kary zakłada „wymierzanie kary administracyjnej tak, by uwzględnić szkodliwość, jak i wielkość sankcjonowanego naruszenia przepisów wyrażającego się w okresie opóźnienia w złożeniu sprawozdania [...] zł za każdy dzień opóźnienia w przekazaniu sprawozdania, o którym mowa w art. 9o u.u.c.p.g.), przy czym wyklucza wymierzenie kary niewspółmiernie dolegliwej, poprzez wprowadzenie górnej granicy jej wymiaru (karę wymierza się za okres nie dłuższy niż 365 dni)” (wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Po 315/19).

Przedsiębiorca wpisany do rejestru działalności regulowanej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest na podstawie art. 9o u.u.c.p.g. do sporządzania kwartalnych sprawozdań i przekazywania ich wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Rozwiązanie to należy traktować jako „niezbędne dla realizacji przez właściwe organy obowiązku ciągłej analizy stanu zagospodarowania nieczystości ciekłych przez właścicieli na danym terenie gminy, czy miasta” (wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Po 315/19). Stąd też „przewidziany w art. 9xb pkt 2 ustawy sposób ustalania wysokości kary nie budzi wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności, skoro wysokość tej kary obliczana jest proporcjonalnie do dni

opóźnienia, a jednocześnie ustawodawca określił jej maksymalną, górną granicę” (wyrok WSA w Białymstoku z 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 547/19). Niekonstytucyjności tego przepisu nie dostrzega również Naczelny Sąd Administracyjny (zob. np. wyroki NSA z 23 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2700/17 i z 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1477/17). Sejm w pełni podziela powyższe stanowisko.

5. W konkluzji Sejm stwierdza, że skarżący nie przedstawił argumentów wystarczających do przełamania domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Mając na względzie przedstawioną argumentację Sejm wnosi o uznanie, że art. art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 sierpnia 2022 r. w zakresie, w jakim zobowiązuje właściwy organ do nałożenia kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ust. 1 ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności z których wynikało opóźnienie, **jest zgodny** z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek