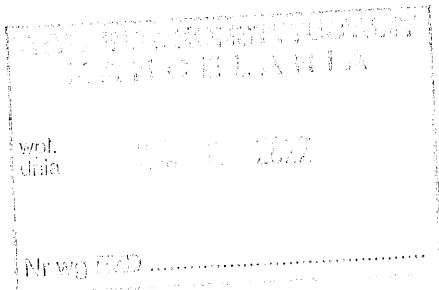




1001-8.TK.56.2021

SK 66/21



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną D M., wnoszącego o zbadanie zgodności 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 (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.) – 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” – z art. 2, art. 20 i art. 22, a także art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

D M. (dalej: Skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 9xb pkt 1 i 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.; dalej: u.c.p.g., ustawa o utrzymaniu czystości lub zaskarżona ustawa) – 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” – z art. 2, art. 20 i art. 22, a także art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 31 sierpnia 2021 r., sygn. Ts 43/21, odmówiono nadania dalszego biegu analizowanej skardze w odniesieniu do art. 9xb pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i nadano jej dalszy bieg w pozostałym zakresie.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

W latach Skarżący prowadził działalność gospodarczą

Decyzją nr z marca 2018 r. Wójt Gminy Ź nałożył na Skarżącego karę pieniężną w wysokości za przekazanie po terminie kwartalnego sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za

2016 r. Po uchyleniu tej decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z (dalej: SKO) Wójt Gminy Ź, decyzją nr z grudnia 2018 r., ponownie nałożył na Skarżącego karę w wysokości za to samo naruszenie przepisów administracyjnych.

Skarżący podnosi również, że art. 9xb pkt 1 i pkt 2 u.c.p.g. naruszają art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż osobę, która spóźniła się ze złożeniem sprawozdania, traktują gorzej niż osobę, która złożyła sprawozdanie nierzetelne albo w ogóle nie przedłożyła wymaganych sprawozdań. Ta ostatnia osoba podlega bowiem kilkakrotnie niższej karze niż pierwsza ze wskazanych.

Skarżący stwierdza, że nie jest dopuszczalne, aby administracyjna kara pieniężna była nakładana na stronę w sztywno przewidzianej wysokości, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności czynu. Sytuacja taka jest sprzeczna „z prawem naturalnym, z prawem europejskim oraz prawem polskim i fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego” (skarga konstytucyjna, s. 7). W uzasadnieniu tej tezy Skarżący odwołuje się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68), w którym uznano, że obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący zauważa, że, nakładając karę administracyjną na obywatela, należałoby uwzględnić wagę i okoliczności naruszenia prawa oraz ustalić, jakie negatywne konsekwencje spowodowało działanie ukaranego. Należy także brać pod uwagę częstotliwość niedopełniania w przeszłości nałożonego przepisami obowiązku oraz wcześniejszą karalność przedsiębiorcy za takie samo zachowanie. Skarżący zwraca uwagę, że „organ administracyjny nie może ślepo i bezrefleksyjnie nakładać na jednostkę pieniężne kary administracyjne, które oderwane są od jakichkolwiek okoliczności towarzyszących naruszeniu prawa” (skarga konstytucyjna, s. 10).

Zdaniem Skarżącego, przedstawiona do oceny Trybunału Konstytucyjnego sprawa „to przykład nieproporcjonalności działania organu wobec jednostki, która sprowadza się do wymierzenia przez organ nieproporcjonalnie wysokiej

kary, co wydaje się nie podlegać jakiegokolwiek dyskusji. Nieuwzględnienie zaś jakichkolwiek okoliczności przy wymierzeniu kary pieniężnej niewątpliwie narusza zasady konstytucyjne wskazane w *petitum* skargi” (skarga konstytucyjna, s. 11).

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 9xb. 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. 1. 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. 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.”.

W art. 9o u.c.p.g., do którego odwołanie zawarto w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., nałożono na podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań.

Sformułowany w analizowanej skardze problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że brak możliwości uwzględnienia przy wymierzaniu kary pieniężnej z art. 9xb pkt 2 u.c.p.g. okoliczności, w jakich doszło do przekazania po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o zaskarżonej ustawy, i obowiązkowe

nakładanie tej kary w sztywno określonej wysokości narusza wskazane przez Skarżącego wzorce kontroli.

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza bowiem definitywnie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania (zob. wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 44 i powołane tam orzeczenia Trybunału). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza również konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego

zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań

uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Odnosząc także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2). Do podstawowych zasad ustrojowych należy również zaliczyć zasadę równości (art. 32), o której mowa w rozdziale II Konstytucji.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dotąd *a limine*, że „w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć 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 z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41):

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia

w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

W świetle przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego oraz przedstawicieli doktryny, dotyczących dopuszczalności powoływania w postępowaniach zainicjowanych skargą konstytucyjną jako samodzielnych wzorców kontroli przepisów statuujących podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, zauważyć należy, że Skarżący, wskazując wzorce kontroli z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie powiązał ich z prawami podmiotowymi, których naruszenie zarzuca. Ponadto Skarżący w żaden sposób nie odniósł się do naruszenia zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji, a uchybienie zasadzie równości opiera na stwierdzeniu możliwości wymierzenia maksymalnych kar pieniężnych w różnych wysokościach za delikty administracyjne określone w art. 9xb pkt 1 i pkt 2 u.c.p.g. Skarżący nie przedstawia przy tym, jaka miałyby być relewantna cecha wspólna stanowiąca podstawę wymogu ustanowienia identycznego sposobu wymiaru kar za różne zachowania naruszające przepisy prawa publicznego.

Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Skarżący formułuje tezę, iż przyjęty w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g. sztywny sposób określania wysokości kary pieniężnej, bez możliwości uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności sprawy, narusza zasadę wolności działalności gospodarczej z art. 20 i art. 22 Konstytucji. W uzasadnieniu szczegółowym podniesionych w skardze zarzutów (na stronach od 6 do 11 skargi konstytucyjnej) Skarżący nie przedstawia jednak żadnych argumentów na poparcie tej tezy.

Zasada wolności działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a w art. 22 Konstytucji wskazano przesłanki ustanawiania jej ograniczeń.

Wobec braku jakiegokolwiek powiązanej z powyższą zasadą i przesłankami jej ograniczenia analizy zakwestionowanego uregulowania, zasadne jest przyjęcie, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej w tym zakresie nie spełnia wymagań z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, a zatem postępowanie w odniesieniu do tych wzorców kontroli również podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Kolejnym wzorcem kontroli powołanym przez Skarżącego jest art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 64 w ust. 1 Konstytucji zapewnia każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; w ust. 3 zastrzega, że ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa. Artykuł 31 ust. 3 dopuszcza z kolei ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zarzut naruszenia istoty każdego prawa chronionego konstytucyjnie (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym w szczególności istoty prawa własności (art. 64 ust. 3), zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego może być podnoszony tylko wówczas, gdy ingerencja ustawodawcy w takie prawo ma charakter szczególnie intensywny, niweczący w istocie jego podstawowe

atrybuty. W odniesieniu do prawa własności są to: możliwość korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób, pobierania z niej pożytków i rozporządzania nią (zob. wyrok z 10 września 2020 r., sygn. K 13/18, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 58).

Nałożenie kary pieniężnej z art. 9xb pkt 2 u.c.p.g. nie stanowi w ogóle ingerencji w prawo własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji; nie dotyczy ono bowiem żadnego przedmiotu majątkowego, do którego można byłoby odnieść wskazane wyżej kryteria określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 64 ust. 3 (inaczej niż ust. 1 i 2 tego artykułu) dotyczy istoty prawa własności w ścisłym (cywilistycznym) rozumieniu: „zawarta w art. 64 ust. 3 przesłanka konieczności nienaruszania istoty prawa własności nie dotyczy innych praw majątkowych, których ograniczenia powinny mieścić się w ogólnej formule art. 31 ust. 3 Konstytucji” (*ibidem*).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem zbadania konstytucyjności zaskarżonego uregulowania, które w ogóle nie ingeruje w prawo własności w ścisłym znaczeniu.

Uzupełniająco w tym miejscu należy zauważyć, że w analizowanej skardze zakwestionowano wymienione osobno przepisy art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf u.c.p.g. Z uzasadnienia skargi wynika jednak, że Skarżący chce, aby zbadać konstytucyjność normy prawnej wywodzonej łącznie z tych przepisów. Dlatego przedmiot kontroli, przy zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy zapisać jako art. 9xb pkt 2 w związku z art. 9zc ust. 1 w związku z art. 9zf u.c.p.g.

Uzasadniając naruszenie wzorca kontroli z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżący w szerokim zakresie cytuje argumentację przedstawioną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (*op. cit.*), w którym uznano art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627, 628 i 842) – przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ

samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu – za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący uznaje, że zaprezentowane w tym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny poglądy są w pełni adekwatne dla oceny uregulowania z art. 9xb pkt 2 w związku z art. 9zc ust. 1 w związku z art. 9zf u.c.p.g. i przedstawia, jakie okoliczności należałoby brać pod uwagę przy nakładaniu kary administracyjnej za przedłożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o u.c.p.g.

Zdaniem Skarżącego, sprawa o sygn. SK 6/12 jest tak podobna do sprawy zainicjowanej Jego skargą, że ich rozstrzygnięcia powinny być analogiczne.

W rzeczywistości jednak podobna jest tylko ogólna struktura problemu: ustawa o utrzymaniu czystości zawiera przepis przewidujący finansową sankcję administracyjną o sztywno określonej wysokości za każdy dzień opóźnienia w złożeniu przez przedsiębiorcę wymaganego sprawozdania. Poza tym jednak sytuacja zobowiązanego do zapłaty kary za usunięcie drzew lub krzewów jest, jak wynika z uzasadnienia wyroku z 1 lipca 2014 r., pod kilkoma istotnymi względami różna od sytuacji zobowiązanego do uiszczenia kary określonej w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g.

Po pierwsze – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 września 2020, sygn. K 13/18 (*op. cit.*) – kara za usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości przez jej właściciela jest konsekwencją ingerencji ustawodawcy w prawo własności w ścisłym pojęciu, wobec czego art. 64 ust. 3 Konstytucji był w sprawie o sygn. SK 6/12 właściwym wzorcem kontroli. Po drugie, ingerencja polegająca na ograniczeniu pod rygorem kary pieniężnej prawa do korzystania z nieruchomości stanowiącej własność podmiotu jest z natury rzeczy bardziej dolegliwa niż nałożenie opłaty podwyższonej z powodu podjęcia przez podmiot ustawowo reglamentowanej działalności gospodarczej bez uzyskania wymaganej decyzji administracyjnej (o czym rozstrzygano w sprawie o sygn. K 13/18) lub

za złożenie kwartalnego sprawozdania po terminie. Po trzecie, wysokość kary za usunięcie drzew lub krzewów jako kary jednorazowej jest całkowicie sztywna i zachowanie podmiotu po naruszeniu prawa na nią nie wpływa. Po czwarte, ta kara jest wysoka, a odnosi się do bardzo szerokiego kręgu właścicieli nieruchomości; dla ich znacznej części stanowi ciężar nadmierny w zestawieniu ze spowodowanym uszczerbkiem dla środowiska (i tak było w sytuacji osób, których skargi konstytucyjne były przedmiotem rozstrzygnięcia). Po piąte, jest to kara w ścisłym tego słowa znaczeniu, nakładana po spowodowaniu określonego uszczerbku w środowisku (a nie za samo naruszenie określonego ustawowo obowiązku), co pozwala, bez naruszenia zasad funkcjonowania regulacji, na uwzględnienie przy jej wymiarze istnienia i rozmiaru tego uszczerbku.

Te różnice sytuacji podmiotów poddanych ingerencji ustawowej w ich prawa konstytucyjne mogą uzasadniać rozbieżność w rozstrzygnięciu pozornie podobnych spraw przez Trybunał Konstytucyjny.

Wskazać w tym miejscu należy, że Trybunał Konstytucyjny po przeprowadzeniu m.in. testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji uznał w powołanym wyżej wyroku o sygn. K 13/18, iż art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów w sztywno określonej wysokości, tj. 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania odpadów, bez względu na inne okoliczności dotyczące tego czynu, jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powodu różnic między zaskarżoną regulacją a tą ocenianą w wyroku z 1 lipca 2014 r., odwołanie się w analizowanej skardze głównie do poglądów Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowanych w tym wyroku nie może być traktowane jako przedstawienie konkretnych argumentów świadczących o niekonstytucyjności art. 9xb pkt 2 w związku z art. 9zc ust. 1 w związku z art.

9zf u.c.p.g. Uzasadnienie skargi ma charakter pozorny i jedynie powierzchownie dotyka przedstawionego problemu konstytucyjnego. W rzeczywistości bowiem wyłącznie odwołuje się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego oceniającego istotnie odmienne uregulowanie i przedstawia propozycje Skarżącego dotyczące zasad nakładania kar pieniężnych. W uzasadnieniu tym nie ma dowodów wskazujących na niezgodność zaskarżonych przepisów z powołanym wzorcem kontroli. Obowiązkiem Skarżącego było natomiast przynajmniej przeprowadzenie testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji i powołanie argumentów świadczących o braku przydatności, niezbędności lub proporcjonalności *sensu stricto* kwestionowanej regulacji oraz naruszeniu wynikających z art. 64 ust. 1 Konstytucji gwarancji ochrony praw majątkowych.

Skarżący nie dopełnił tego obowiązku, a jego spełnienie i obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów przerzucił na Trybunał Konstytucyjny.

Taki sposób uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie spełnia wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego