

## POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia .....<sup>31.08</sup>..... 2021 r.

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D  
M w sprawie 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) 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,

postanawia:

- 1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania 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) 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;**

- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie;**
- 3) nie uwzględnić wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego.**

Jakub Stelina

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2021 r. (data nadania) D M (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją nr z marca 2018 r. (nr ) Wójt Gminy Ż (dalej: Wójt lub organ I instancji) nałożył na skarżącego, prowadzącego działalność gospodarczą, karę pieniężną w wysokości zł za przekazanie po terminie kwartalnego sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność

za II kwartał 2016 r. Na skutek odwołania od powyższej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z decyzją z lipca 2018 r. (nr ) uchyliło ją w całości i przekazało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że brzmienie art. 9o ust. 1 i 2, art. 9xb pkt 2 oraz art. 9zb ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 888; dalej: ustawa) „nie pozostawia organowi gminy żadnego wyboru ani co do samego nałożenia kary, ani co do jej wysokości (...) można mieć zastrzeżenia odnośnie wielkości kary gdyż winna ona stanowić sumę iloczynów liczby dni opóźnienia w odniesieniu do wszystkich po terminie złożonych wymaganych sprawozdań oraz stawki za 1 dzień (100 zł), bowiem organ w 2018 r. miał pełną wiedzę o opóźnieniach z 2016 r. i zgodnie z przepisem art. 9xb pkt 2 ustawy, winien naliczenie kary odnieść maksymalnie do 365 dni. Przyjęty w decyzji, niekorzystny dla Strony, sposób obliczenia kary godzi w porządek prawny Państwa”.

W ponowionym postępowaniu Wójt decyzją nr z grudnia 2018 r. (nr ) nałożył na skarżącego karę pieniężną w wysokości zł w tej samej sprawie. Decyzją z marca 2019 r. (nr ) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji. Skarga wniesiona na powyższe rozstrzygnięcie została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G z lutego 2020 r. (sygn. akt ). Wyrokiem z października 2020 r. (sygn. akt ) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wniesioną od orzeczenia sądu I instancji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2021 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie: 1) jednego egzemplarza złożonej skargi z załącznikami; 2) pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia

i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Pismem z 6 kwietnia 2021 r. skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2021 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wskazanie: 1) które jego konstytucyjne wolności lub prawa, wynikające z powołanych w skardze postanowień Konstytucji, zostały naruszone; 2) w jaki sposób kwestionowane przepisy jako podstawa prawna ostatecznego rozstrzygnięcia naruszają wolności lub prawa skarżącego.

Pismem z 22 czerwca 2021 r. skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

Zdaniem skarżącego administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji). Uprawnienie do wniesienia skargi konstytucyjnej wiąże z naruszeniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20, art. 22 i art. 2 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), bowiem przepisy, na podstawie których wymierzono mu karę pieniężną, nie zawierają podstaw do zmniejszenia jej wysokości ze względu na okoliczności sprawy, takie jak stopień i zakres naruszenia dobra chronionego za pomocą kary (stopień uszczerbku w środowisku przyrodniczym) czy sytuacja ekonomiczna osoby podlegającej ukaraniu. Skarżący podnosi także, że art. 9zc ust. 1 ustawy narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przewiduje bowiem możliwość uwzględnienia okoliczności kształtujących wysokość kary w stosunku do osoby, która złoży sprawozdanie nierzetelnie albo nie złoży go wcale, natomiast wyłącza możliwość ich uwzględnienia w stosunku do osoby, która jedynie spóźni się ze złożeniem deklaracji.

Skarżący wniósł jednocześnie w skardze konstytucyjnej o wydanie postanowienia tymczasowego wstrzymującego wykonanie decyzji Wójta nr [ ] z [ ] grudnia 2018 r. (nr [ ]) w sprawie nałożenia kary pieniężnej w wysokości [ ] zł, gdyż „wykonanie decyzji mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego w postaci egzekucji nałożonej kary pieniężnej oraz wszczęcia postępowań o nałożenie kolejnych kar pieniężnych za przekazanie po terminie sprawozdania za III kwartał 2016 r. w wysokości [ ] zł kary oraz o nałożeniu kary pieniężnej za IV kwartał 2016 r. w wysokości [ ] zł”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Skarga konstytucyjna stanowi, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, szczególny środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone przez wydanie w sprawie skarżącego orzeczenia na podstawie zaskarżonej normy. Powołany przepis Konstytucji wyznacza przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Jak stanowi art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu już w początkowej fazie postępowania spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, bądź gdy nie usunięto w terminie braków formalnych skargi (art. 61 ust. 4 pkt 1-3 u.o.t.p.TK).

2. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w części spełnia przesłanki formalne przekazania jej do rozpoznania merytorycznego.

2.1. Skarga konstytucyjna została sporządzona w imieniu skarżącego przez umocowanego radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK).

2.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), gdyż wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2020 r. (sygn. akt ) jest prawomocny i nie przysługują od niego zwykle środki zaskarżenia.

2.3. Dochowany został trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), bowiem jak Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu odpis wymienionego wyżej wyroku został doręczony skarżącemu 27 listopada 2020 r., a skarga została wniesiona do Trybunału 24 lutego 2021 r.

2.4. Skarżący kwestionuje art. 9xb pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 888; dalej: ustawa), zgodnie z którym podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o ustawy podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień

opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Stosownie do zaskarżonego art. 9zc ust. 1 ustawy jedynie 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. Z przepisu tego *a contrario* wynika, że dla kary wymierzonej na podstawie art. 9xb pkt 2 ustawodawca nie przewidział możliwości miarkowania jej wysokości. Natomiast na podstawie zakwestionowanego art. 9zf ustawy „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”.

Przepisy te zostały zastosowane przez Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z października 2020 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_), oddalającym skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G \_\_\_\_\_ z lutego 2020 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_) w sprawie ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z \_\_\_\_\_ z marca 2019 r. (nr \_\_\_\_\_) w przedmiocie nałożenia na skarżącego kary pieniężnej za przekazanie sprawozdania po terminie. Jako że skarżący naruszenie prawa własności wiąże z nakazem wymierzenia osobom, które złożyły po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o ustawy, kary pieniężnej w ściśle określonej, niewspółmiernej do czynu wysokości, Trybunał stwierdza, że powołane przepisy są źródłem normy, wobec której skarżący sformułował zarzut niekonstytucyjności. W tym stanie rzeczy należało na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w części dotyczącej zarzutu niekonstytucyjności art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz 9zf ustawy.

Skarżący zakwestionował ponadto art. 9xb pkt 1 ustawy, który normuje stawki kary za przekazanie nierzetelnego sprawozdania, o którym mowa w art. 9o (kara pieniężna w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł). Trybunał stwierdza, że przepis ten nie stanowił podstawy wskazanego wyżej orzeczenia, a wysunięte w skardze zarzuty nie były skierowane przeciwko jego brzmieniu. Uzasadnia to odmowę nadania skardze dalszego biegu w odniesieniu do zaskarżonego art. 9xb pkt 1 ustawy.

3. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.o.t.p.TK Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować

nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. Określona w tym przepisie instytucja postanowienia tymczasowego ma specyficzny charakter. Stanowi rozstrzygnięcie formalne i akcesoryjne, o ograniczonym zasięgu czasowym. Postanowienie w tym względzie zapada na posiedzeniu niejawnym, nie kończy postępowania, nie ma ostatecznego charakteru i wywiera skutki jedynie w toku toczącego się postępowania. Może ono zostać wydane w stosunku do orzeczenia wskazanego w skardze konstytucyjnej jako ostateczne i wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów, nie zaś innych orzeczeń wydanych w tym samym postępowaniu (por. postanowienie TK z 11 czerwca 2008 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 92).

Skarżący we wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego wskazał, że postanowienie tymczasowe ma zostać wydane względem decyzji Wójta Gminy Ż nr z grudnia 2018 r. (nr ), natomiast w skardze konstytucyjnej jako ostateczne orzeczenie o przysługujących mu prawach lub wolnościach określonych w Konstytucji wskazał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2020 r. (sygn. akt ). Trybunał nie może uwzględnić wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego, gdyż wskazana we wniosku decyzja nie jest jednocześnie ostatecznym rozstrzygnięciem powołanym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej.

Jakub Stelina

#### POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na punkt 2 powyższego postanowienia w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.