



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 listopada 2021 r.

Pozycja 157

POSTANOWIENIE z dnia 31 sierpnia 2021 r. Sygn. akt Ts 43/21

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,

p o s t a n a w i a:

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.

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 12 marca 2018 r. (nr [...]) Wójt Gminy Ź. (dalej: Wójt lub organ I instancji) nałożył na skarżącego, prowadzącego działalność gospodarczą, karę pieniężną

w wysokości 24 500 zł za przekazanie po terminie kwartalnego sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za II kwartał 2016 r. Na skutek odwołania od powyższej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z. decyzją z 24 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 (ówczesznie: 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 20 grudnia 2018 r. (nr [...]) nałożył na skarżącego karę pieniężną w wysokości 24 500 zł w tej samej sprawie. Decyzją z 12 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 20 lutego 2020 r. (sygn. akt [...]). Wyrokiem z 7 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 20 grudnia 2018 r. (nr [...]) w sprawie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 24 500 zł, gdyż „wykonanie decy-

zji 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 15 400 zł kary oraz o nałożeniu kary pieniężnej za IV kwartał 2016 r. w wysokości 6 200 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 7 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 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 października 2020 r. (sygn. akt [...]), oddalającym skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z 20 lutego 2020 r. (sygn. akt [...]) w sprawie ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z. z 12 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 wydane 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 20 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 7 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.

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.