



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 stycznia 2023 r.

Pozycja 1

WYROK

z dnia 20 grudnia 2022 r.

Sygn. akt SK 66/21*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 grudnia 2022 r., skargi konstytucyjnej D.M. 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 2020 r. poz. 1439, 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 z 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,

o r z e k a:

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 2022 r. poz. 2519), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2022 r. w Dz. U. poz. 2797.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2021 r. (data nadania), D.M. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność 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 2020 r. poz. 1439, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2519; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości) 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.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 12 marca 2018 r., nr [...], Wójt Gminy Ż. (dalej: wójt lub organ pierwszej 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 pierwszej 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 o utrzymaniu czystości „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 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 pierwszej 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 pierwszej instancji.

1.2. 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.

1.3. Pismem z 6 kwietnia 2021 r. skarżący przedłożył odpis skargi konstytucyjnej z załącznikami oraz pełnomocnictwo szczególne do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

1.4. 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.

1.5. W piśmie z 22 czerwca 2021 r. skarżący wykonał wezwanie.

1.6. Zdaniem skarżącego administracyjne kary pieniężne przewidziane w art. 9xb pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości w sztywno określonej wysokości, bez względu na jakiegokolwiek 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Stanowią one również 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. Surowość tych kar powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary, a więc do stopnia uszczerbku w środowisku.

Ustawodawca, ustanawiając tego typu sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować 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.

Zastosowanie kar administracyjnych, w ocenie skarżącego, wymaga stworzenia prawnych możliwości uwzględniania w procesie karania indywidualnych okoliczności konkretnego przypadku. Takich możliwości nie zawierają art. 9xb pkt 1 i 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości. Przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji).

Skarżący wskazał również, że art. 9xb pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości naruszają art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim 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 5000 zł, czyli siedmiokrotnie niższą niż w przypadku jedynie opóźnienia w złożeniu sprawozdania.

Zdaniem skarżącego art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości narusza art. 20 i art. 22 w związku 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. Ponadto przepis ten narusza zasady określone w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ przewiduje 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 także o wydanie postanowienia tymczasowego wstrzymującego wykonanie decyzji wójta z 20 grudnia 2018 r., nr [...], w sprawie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 24 500 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 15 400 zł kary oraz o nałożeniu kary pieniężnej za IV kwartał 2016 r. w wysokości 6200 zł”.

2. Postanowieniem z 31 sierpnia 2021 r., sygn. Ts 43/21, OTK ZU B/2021, poz. 157, Trybunał Konstytucyjny postanowił:

1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania zgodności art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości 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;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie;

3) nie uwzględnić wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 2021 r. skarga została zarejestrowana pod sygn. akt SK 66/21.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 29 listopada 2021 r. (znak: V.7204.77.2021.ŁK), poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 19 stycznia 2022 r. (sygn. akt 1001-8.TK.56.2021), wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który w piśmie z 2 grudnia 2022 r. (znak: BAS-WAK-3080/21) wniósł o stwierdzenie, że art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu obowiązującym do 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 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 Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Na rozprawę 20 grudnia 2022 r. stawili się pełnomocnik skarżącego oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych 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: u.o.t.p.TK).

1.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada to, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117;

28 lipca 2015 r., sygn. SK 14/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 119 oraz 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU A/2018, poz. 17).

2.1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Innymi słowy – przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego są nie akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją. Nie leży natomiast w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej) ani sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej) orzekające w indywidualnych sprawach (zob. postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98, 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42 i 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28).

2.1.2. Ustawodawca nałożył na skarżącego m.in. obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

2.2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie są 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 2022 r. poz. 2519; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości) w następującym brzmieniu:

art. 9xb pkt 2 „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który: 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 „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”.

O ile ostatni z wymienionych przepisów nie był zmieniony, to dwa pierwsze podlegały nowelizacji.

Artykuł 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości otrzymał wskazaną treść 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045, ze zm.), a następnie został zmieniony ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1549; dalej: ustawa nowelizująca z 2022 r.) i od 9 sierpnia 2022 r. otrzymał oznaczenie „art. 9xb ust. 1 pkt 2”, a jego brzmienie jest następujące: „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydo-

mowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o – podlega karze pieniężnej w wysokości 300 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 90 dni”.

Z kolei art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. miał następującą treść: „Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2-4, art. 9xa pkt 2, 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”.

Od 1 stycznia 2018 r. do 8 sierpnia 2022 r., na mocy art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2056, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2017 r.), przepis ten brzmiał: „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”.

Od 9 sierpnia 2022 r. jego brzmienie zmieniła ustawa nowelizująca i jest ono następujące: „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 ust. 1 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”.

Ustawodawca zdecydował również, że „Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie art. 9xb i art. 9z ust. 6 ustawy zmienianej w art. 2 stosuje się przepisy dotychczasowe” (art. 15 ustawy nowelizującej z 2022 r.). Zaskarżone przepisy stosuje się zatem, na mocy normy intertemporalnej, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Ponadto w innych sytuacjach stosuje się ogólną regułę prawa międzyczasowego *tempus regit actum*, zgodnie z którą sądy administracyjne mają obowiązek orzekania „na podstawie akt sprawy”. Przyjęcie w art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.) reguły, że sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, oznacza, że sąd ten rozpatruje sprawę na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu (zob. A. Kabat, komentarz do art. 133 § 1, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex/el. 2021).

2.3. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie o zgodności z Konstytucją uchylonych lub zmienionych przepisów jest dopuszczalne, gdy zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylenia lub zmiany – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej, odnoszącej się do danej kwestii (por. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 169; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8).

2.4. Skoro zaskarżone przepisy mogą być nadal stosowane z racji obowiązywania normy intertemporalnej, to Trybunał jest właściwy do orzekania w sprawie ich zgodności z Konstytucją.

2.5. Zaskarżone przepisy były podstawą prawną wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny orzekał o ich zastosowaniu

wobec skarżącego w swoim wyroku i definitywnie przesądził o konstytucyjnych wolnościach, prawach i obowiązkach skarżącego.

2.6. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest norma prawna dekodowana z art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu.

Zmiana art. 9zc ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r. nie miała wpływu na treść normy prawnej obowiązującej we wskazanym czasie i mającej zastosowanie wobec skarżącego.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Rekonstrukcja przedmiotu niniejszego postępowania, uwzględniająca zarzuty skarżącego, wymagała zweryfikowania zakresu dopuszczalnych konstytucyjnych wzorców kontroli. W skardze konstytucyjnej wskazano następujące wzorce: art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przed wszystkim należy przypomnieć, że nie każdy przepis powołany w skardze konstytucyjnej może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu wszczętym wskutek skargi konstytucyjnej. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna służy tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa konstytucyjne. Naruszenie musi przy tym nastąpić na skutek tego, że akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie krzywdzące skarżącego, jest niezgodny z normą konstytucyjną chroniącą określoną wolność lub określone prawo (zob. np. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

3.2. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną art. 2 Konstytucji może być samoistnym wzorcem tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym przepisie Konstytucji (zob. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Natomiast jeśli skarżący odwołuje się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli. W niniejszym postępowaniu art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli w kontekście braku adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki bez wskazania, o jaką sferę chodzi. Poza tym tak sformułowany zarzut nie wykracza poza rozumienie zasady proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności wyprowadzanej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tych powodów postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Z kolei art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji został wskazany jako wzorzec kontroli z argumentacją, że osoba, która spóźniła się ze złożeniem sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, traktowana jest gorzej niż osoba, która złożyła takie sprawozdanie nierzetelne albo w ogóle go nie złożyła. Argumentacja taka uzasadnia jednak

nadmierną surowość sankcji administracyjnej wobec podmiotów przekazujących po terminie wskazane sprawozdanie, a nie naruszenie zasady nierównego traktowania czy dyskryminacji.

Z tej racji postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Podsumowując, spośród wskazanych konstytucyjnych wzorców kontroli za dopuszczalne w niniejszym postępowaniu Trybunał uznał: art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Problem konstytucyjny.

3.1. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał obowiązywanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* skargi konstytucyjnej, ile całej jej treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu (por. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

3.2. Zastosowanie tej zasady w rozpatrywanej sprawie pozwoliło zrekonstruować występujący w niej problem konstytucyjny, który można sformułować w formie pytania: czy przewidziany w zaskarżonych przepisach bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci przekazania po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie administracyjnych kar pieniężnych.

Trybunał Konstytucyjny orzekający w niniejszej sprawie uznał za aktualne ustalenia przedstawione w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Po analizie swojego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku uznał m.in., że:

Po pierwsze, konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej.

Po drugie, przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie

ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada).

Po trzecie, przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary, a w rozpatrywanej obecnie sprawie – do stopnia uszczerbku w środowisku. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować 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. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku.

Po czwarte, prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję.

Po piąte, 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.

5. Uchwała NSA w sprawie możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w przepisach rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy znaczenie miała również uchwała siedmiu sędziów NSA z 9 czerwca 2022 r., sygn. akt III OPS 1/21 (CBOSA), w której stwierdzono, że „Do postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach Rozdziału 4d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...), stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (...)”. Uchwała ta została podjęta, ponieważ w orzecznictwie sądów administracyjnych występowały rozbieżności związane z dopuszczalnością stosowania art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: k.p.a.). NSA musiał rozstrzygnąć, jak interpretować art. 189a § 1 i 2 w związku z art. 189f k.p.a. w relacji do przepisów rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości, a więc również kary nałożonej na skarżącego za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

Zgodnie z art. 189a k.p.a. „W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu” (§ 1). „W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej - przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się” (§ 2).

Z kolei art. 189f k.p.a. stanowi, że „Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to

samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna” (§ 1). „W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia” (§ 2). „Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia” (§ 3).

W uzasadnieniu wskazanej uchwały NSA uznał, że „Poszukując w przepisach rozdziału 4d ustawy [o utrzymaniu czystości] materii zbieżnej treściowo (określającej wypadki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej) z regulacją zawartą w art. 189f k.p.a., wskazać należy, że żaden z przepisów ustawy [o utrzymaniu czystości] nie normuje przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Regulacji takowej nie stanowi także art. 9zf ustawy [o utrzymaniu czystości]. W świetle tego przepisu: «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». Biorąc pod uwagę różnice konstrukcyjne pomiędzy administracyjnymi karami pieniężnymi a zobowiązaniami podatkowymi, zakres odesłania do przepisów działu III Ordynacji podatkowej może budzić wątpliwości interpretacyjne. Niewątpliwie jednak w dziale III Ordynacji podatkowej nie ma konstrukcji odpowiadającej odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Ponadto z literalnego brzmienia przepisu art. 9zf ustawy [o utrzymaniu czystości] wynika, że odsyła on do stosowania Ordynacji podatkowej do kary pieniężnej, a więc dolegliwości już nałożonej przez organ administracji publicznej.

Zwrócić należy również uwagę, że w art. 189f k.p.a. nie określono rodzajów administracyjnych kar pieniężnych (na przykład: kary biegnące, kary miarkowane, kary określone sztywno). Zgodnie z dyrektywą wykładni *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* przyjęć należy, że przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej mogą mieć zastosowanie do wszystkich rodzajów administracyjnych kar pieniężnych Rozdziału 4d ustawy [o utrzymaniu czystości]”.

W konkluzji NSA stwierdził, że art. 189f k.p.a. stanowi uzupełnienie regulacji przepisów rozdziału 4d ustawy o utrzymaniu czystości o przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Uchwała ta przesądziła więc o możliwości odstąpienia od nałożenia m.in. administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych i poprzestaniu na pouczeniu. Nie odnosząc się do trafności interpretacji przyjętej przez NSA we wskazanej uchwale, należy zwrócić uwagę, że została ona podjęta po wydaniu przez NSA wyroku w sprawie skarżącego. Jak już wskazano, NSA w wyroku wydanym w sprawie skarżącego uznał, że nie ma możliwości ani miarkowania nałożonej kary administracyjnej za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych, ani odstąpienia od jej wymierzenia.

6. Kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy prowadzą do nadmiernego ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz prawa własności ze względu na surowość i automatyzm administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

6.2. W przepisach tych wyrażony został mechanizm karania podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Mechanizm ten zakłada wymierzenie kary administracyjnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Kara ta jest jedną z kar przewidzianych w rozdziale 4d ustawy o utrzymaniu czystości, zatytułowanym „Kary pieniężne”.

W sprawie skarżącego, organy administracji publicznej, a następnie sądy administracyjne przyjęły, że nie ma możliwości ani miarkowania nałożonej kary administracyjnej, ani odstąpienia od jej wymierzenia.

6.3. Zgodnie z art. 22 Konstytucji „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Przepis ten pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20 Konstytucji, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Klauzula generalna „ważnego interesu publicznego” winna być identyfikowana na gruncie konkretnej ustawowej regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Wspomniane ograniczenie nie może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74). Trybunał podzielił pogląd, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko „ważny interes publiczny”, z zachowaniem ustawowej formy tej ingerencji. Artykuł 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim „ważny interes publiczny” może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok pełnego składu TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

Treść normatywną art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji, który stanowi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Przepis ten nie określa, „jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej”, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02). Wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru

działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (por. wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62).

6.3.1. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Postanowienie to wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, korzystania z niego, dysponowania nim i zachowania go (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim (por. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa przysługującego konkretnej osobie).

Prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 16 października 2007 r., sygn. K 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 104).

Jak stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przypadku zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w związku z ograniczeniem prawa własności art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji ani *vice versa* (zob. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78 oraz 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87). W związku z tym ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdania pierwszego Konstytucji powoduje naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12).

Na podstawie art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza się ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy oraz zakazuje naruszenia istoty prawa własności. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje ponadto podstawową przesłankę dopuszczalności ograniczeń, którą stanowi konieczność takiego ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, ze względu na wymienione w tym postanowieniu enumeratywnie dobra (wartości): bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób.

6.3.2. Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału. Stosownie do tej zasady ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności), 2) regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, któremu służy (kryterium konieczności), 3) jej ko-

rzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (kryterium proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (zob. np. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43 i 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78).

6.4. Zdaniem Trybunału bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych stanowi ingerencję państwa w wolność wykonywania działalności gospodarczej jako elementu wolności działalności gospodarczej i prawo własności.

Wartością konstytucyjną, dla ochrony której ustawodawca wprowadził do ustawy o utrzymaniu czystości zakwestionowane przepisy, był wzgląd na ochronę środowiska. W art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji ochrona środowiska jest *expressis verbis* wymieniona jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia korzystania z praw konstytucyjnych, w tym z wolności działalności gospodarczej i prawa własności. Ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i służeńiu ochronie środowiska, muszą odpowiadać również wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności.

Po pierwsze, należało odpowiedzieć na pytanie, czy administracyjna kara pieniężna jest właściwym instrumentem mogącym skutecznie zapobiegać nieterminowemu przekazywaniu sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Trybunał uznał, że mechanizm prawny polegający na karaniu podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony środowiska w tym zakresie. Ma on zapobiegać niekontrolowanemu opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportowi nieczystości ciekłych na terenie gminy (miasta), a więc działalności mogącej spowodować niepowetowany uszczerbek w środowisku.

Po drugie, należało rozważyć, czy ustanowione zaskarżonymi przepisami ograniczenia wolności działalności gospodarczej i prawa własności są niezbędne dla realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska. Wymóg „niezbędności” czy też „konieczności” zostaje spełniony, gdy wartości konstytucyjnej z katalogu ujętego w art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji nie można chronić w inny, mniej uciążliwy sposób. Trybunał stwierdził, że mechanizm prawny polegający na karaniu podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych jest konieczny. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony środowiska w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niekontrolowanemu pozbywaniu się nieczystości ciekłych. Brak kwestionowanych przepisów spowodowałby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek ze zbiornikami bezodpływowymi lub podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby pozbywać się nieczystości, zatruwając środowisko.

Po trzecie wreszcie, należało ocenić, czy przyjęte w zaskarżonych przepisach ograniczenia wolności działalności gospodarczej i prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony środowiska i czy nie są zbyt dolegliwe dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Try-

bunał orzekł, że zaskarżone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości nie spełniają wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, ponieważ przewidują bezwzględny obowiązek wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Dla takiej oceny zaskarżonych przepisów znaczenie miała również wysokość przewidzianej administracyjnej kary pieniężnej, która może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku na skutek przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

Automatyzm wymierzania kary przewidziany w zaskarżonych przepisach nie pozwala uwzględnić wagi naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. Ustawodawca nakazuje stosowanie dolegliwej sankcji bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Zaskarżone przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których doszło do nieterminowego przekazania wskazanego sprawozdania. Organ właściwy do wymierzenia wysokości kary za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych ustala, ile dni liczy opóźnienie, i określa jej wysokość (100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni). Dodatkowo kary za przekazanie po terminie sprawozdań dotyczących nieczystości ciekłych mogą się kumulować, gdy dotyczą różnych okresów sprawozdawczych. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy złotych kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej, zmuszając go do zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej i odjęcia mu prawa własności.

6.5. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że ograniczenia wolności gospodarczej i prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i wobec tego są niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Skutki wyroku.

7.1. Trybunał w niniejszym wyroku stwierdził niezgodność zaskarżonej regulacji ze wskazanymi wzorcami z uwagi na jej niezupełność z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Skutkiem niniejszego wyroku nie jest zatem utrata mocy obowiązującej art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy o utrzymaniu czystości, lecz wyeliminowanie znaczeń tych przepisów, które zostały wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne.

7.2. Sentencja i uzasadnienie niniejszego wyroku nakładają na ustawodawcę obowiązek dokonania takich zmian w prawie, które uwzględnić będą złożone przyczyny przekazywania po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, i ich wpływ na wymiar przewidzianej kary administracyjnej.

7.3. Sądy administracyjne i organy administracji publicznej rozstrzygające po ogłoszeniu niniejszego wyroku powinny uwzględnić konstytucyjny standard ochrony praw człowieka – do czego zobowiązuje je art. 8 Konstytucji – i łagodzić przewidziany automatyzm wymierzania kary administracyjnej za przekazywanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.