

Warszawa, dnia 04 stycznia 2024 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.9/2022

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 20 grudnia 2022 r.

sygn. akt SK 66/21¹

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. został wydany w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną przedsiębiorcy, który wniósł 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, z późn. 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 zw. z art. 31 ust. 3, a także art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Decyzją z 12 marca 2018 r. wójt gminy nałożył na Skarżącego 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. W ramach postępowania odwoławczego oraz

¹ Sentencja została ogłoszona 28 grudnia 2022 r. w Dz. U. pod poz. 2797.

sądowoadministracyjnego zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne przyjęły, że nie ma możliwości ani miarkowania nałożonej kary administracyjnej, ani odstąpienia od jej wymierzenia na podstawie obowiązujących przepisów.

II. Wzorce kontroli

Art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej), art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 64 ust. 1 i 3 (ochrona prawa własności i zasady jego ograniczania) w zw. z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji RP.

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że **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 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 RP.**

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zbadał swoją kognicję do orzekania o przepisach, które zostały poddane nowelizacji od momentu wydania niekorzystnego dla Skarżącego ostatecznego rozstrzygnięcia. Potwierdzając dotychczasowe, utrwalone orzecznictwo, TK zauważył, iż skoro zaskarżone przepisy mogą być nadal stosowane z racji obowiązywania normy intertemporalnej, to Trybunał jest właściwy do orzekania w sprawie ich zgodności z Konstytucją.

Przechodząc do oceny konstytucyjności rozwiązań dotyczących wprowadzonego mechanizmu nakładania administracyjnej kary pieniężnej, Trybunał Konstytucyjny wskazał szereg wymogów, które muszą być spełnione w przypadku podjęcia decyzji o wprowadzeniu takich kar. Po pierwsze, konstytucyjnie dopuszczalne jest wprowadzanie administracyjnych kar pieniężnych poza systemem prawa karnego, w różnych obszarach prawa administracyjnego, w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji

ogólnej i szczególnej. Po drugie, ustawodawca nie ma pełnej swobody w tworzeniu tych kar – granice wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości, a stosowanie administracyjnych kar pieniężnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku. Trybunał podkreślił, 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 i ich wysokość powinny być ukształtowane w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (adekwatność do stopnia naruszenia dobra chronionego, uwzględnienie sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu). Po czwarte, organ właściwy do nakładania kar pieniężnych powinien zachować możliwość miarkowania wysokości kary, w tym odstąpienia od jej wymierzenia. Po piąte, *administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji*.

Trybunał zaznaczył, że wprowadzony za pomocą zaskarżonych przepisów bezwzględny obowiązek nałożenia kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku złożenia sprawozdania stanowi ingerencję państwa w wolność wykonywania działalności gospodarczej jako elementu wolności działalności gospodarczej i prawo własności, a co za tym idzie, powinien zostać rozpatrzony w świetle wymogów art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przeprowadzając test proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny 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 adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony środowiska (spełnia kryterium przydatności). Mechanizm ten należy również uznać za konieczny, ponieważ nie można wskazać innego sposobu ochrony środowiska w tym zakresie (spełnia kryterium niezbędności). Jednak przepisy te nie spełniają kryterium 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. Automatyzm kary przewidziany w zaskarżonych przepisach nie pozwala uwzględnić wagi naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. Ustawodawca nakazuje stosowanie dotkliwej 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.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że skutkiem wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, lecz wyeliminowanie znaczeń tych przepisów, które zostały wskazane w sentencji wyroku.

Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny nałożył na ustawodawcę obowiązek dokonania zmian, które będą uwzględniać złożone przyczyny przekazywania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych, i ich wpływ ma wymiar przewidzianej kary administracyjnej.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sądy administracyjne i organy administracji publicznej rozstrzygające w podobnych sprawach po ogłoszeniu niniejszego wyroku powinny uwzględniać konstytucyjny standard ochrony praw człowieka i łagodzić przewidziany automatyzm nakładania i wymierzania kary administracyjnej, o której mowa w zaskarżonych przepisach.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/