

MARTYNA WILBRANDT-GOTOWICZ

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOBEC
NIEKONSTYTUCYJNOŚCI REGULACJI NAKŁADANIA
ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH
W SZTYWNO OKREŚLONEJ WYSOKOŚCI I BEZ
WZGLĘDU NA OKOLICZNOŚCI CZYNU (UWAGI NA TLE
ORZECZENIA TK Z 20 GRUDNIA 2022 R. W SPRAWIE
SK 66/21 DOTYCZĄCEGO PRZEPISÓW USTAWY
Z 13 WRZEŚNIA 1996 R. O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI
I PORZĄDKU W GMINACH)

1. WPROWADZENIE

Jednym z trwałych zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej jest niska jakość prawodawstwa, skutkująca ustanawianiem przepisów prawnych, którym można postawić zarzut naruszenia konstytucyjnych zasad, praw i wolności. Do zagadnień budzących szczególne wątpliwości na tym tle należą regulacje w przedmiocie nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności czynu. Niezgodność z Konstytucją takiego sposobu regulacji nakładania kar stwierdzono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2022 r. w sprawie o sygn. akt SK 66/21¹ wydanym na kanwie przepisów ustawy z 13 września

¹ «OTK-A» 1/2023.

1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach², dotyczących kar pieniężnych za złożenie po terminie sprawozdania kwartalnego przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Wydanie wyroku o charakterze zakresowym w odniesieniu do poprzednio obowiązującego brzmienia przepisów, przy analogicznym sposobie regulacji wysokości kary w aktualnej wersji ustawy, nie rozwiązuje jednak kwestii zgodności z Konstytucją przepisów o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności czynu, w tym problemów praktycznych związanych z identyfikacją i zastosowaniem podstaw prawnych nakładania tego rodzaju kar przez organy administracji publicznej w sposób zgodny z porządkiem konstytucyjnym. W związku z powyższym celem opracowania jest analiza i ocena problematyki nakładania kar pieniężnych bez możliwości miarkowania ich wysokości, zakresu stosowania reguł nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych określonych w dziale IVa ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³ oraz odpowiedniej prokonstytucyjnej wykładni przepisów szczególnych w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej. W opracowaniu przedstawiono tło prawne stanowiące przedmiot weryfikacji kwestii konstytucyjności, główne motywy orzeczenia TK w sprawie SK 66/21 oraz konsekwencje dla praktyki orzeczniczej organów administracji⁴.

2. TŁO PRAWNE

Przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją w sprawie SK 66/21 były trzy przepisy ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.; dalej: u.c.p.g.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.

⁴ Pominięto natomiast kwestię legitymizacji składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego wydającego orzeczenie w sprawie SK 66/21.

Po pierwsze, z treści art. 9xb pkt 2 u.c.p.g. w ówczesnym brzmieniu wynikało, że podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o u.c.p.g., podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Chodzi tu o sprawozdania kwartalne składane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczą, zawierające dane określone w art. 9o ust. 3 u.c.p.g. Jak wynikało z treści przepisu, maksymalna kara pieniężna za opóźnienie w złożeniu jednego sprawozdania kwartalnego wynosiła 36 tys. 500 zł (przy wszystkich sprawozdaniach w danym roku – 146 tys. zł). Stawka dzienna została bowiem określona w sztywnej wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej niż za 365 dni.

Regulacja ta została zmodyfikowana ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁵ poprzez wskazanie, że podmiot przekazujący po terminie przedmiotowe sprawozdanie podlega karze pieniężnej w wysokości 300 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 90 dni. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym za złożenie sprawozdania z opóźnieniem 90 dni lub większym przewidziana jest nadal kara w sztywnej wysokości, obecnie 27 tys. zł (dla czterech sprawozdań w roku – 108 tys. zł).

Po drugie, omawiany wyrok dotyczył treści art. 9zc ust. 1 u.c.p.g., zgodnie z którym 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 ustawy, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Przepis dotyczący miarkowania wysokości kary nie obejmuje deliktu, o którym mowa w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., polegającego na przekazaniu po terminie sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierały zatem

⁵ Dz. U., poz. 1549.

(i nadal nie zawierają) *explicite* wskazania przesłanek umożliwiających dostosowanie wysokości kary za przekazanie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o u.c.p.g., po terminie ani odesłania do stosowania w tym zakresie art. 189d k.p.a. wyliczającego dyrektywy wymiaru kary administracyjnej.

Po trzecie, przedmiotem kontroli TK stał się również art. 9zf u.c.p.g., zawierający odesłanie do stosowania do kar pieniężnych, o którym mowa w tej ustawie, przepisów działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Dział ten zawiera liczne przepisy dotyczące między innymi zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych, terminów płatności, odsetek za zwłokę i opłaty prolongacyjnej, ulg w spłacie zobowiązań czy przedawnienia; nie obejmuje jednak ani dyrektyw wymiaru kary pieniężnej, ani instytucji odstąpienia od nałożenia takiej kary. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawarto natomiast odesłania do stosowania przy nakładaniu/wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych w zakresie w niej nieuregulowanym przepisów działu IVa kodeksu postępowania administracyjnego.

3. MOTYWY ORZECZENIA TK W SPRAWIE SK 66/21

W wyroku z 20 grudnia 2022 r. stwierdzono, że art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf u.c.p.g. 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 u.c.p.g., w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁷ Wzorcem kontroli skutkującym stwierdzeniem naruszenia Konstytucji stały się

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

zatem takie wartości i prawa konstytucyjne, jak społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych; swoboda działalności gospodarczej czy prawo do własności i innych praw majątkowych, których ewentualne ograniczenia powinny spełniać standardy proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (dodatkowo w zakresie prawa własności – z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Uzasadniając rozstrzygnięcie, podzielono argumentację zawartą w wyroku TK z 1 lipca 2014 r. o sygn. akt SK 6/12⁸, dotyczącym niezgodności z Konstytucją nakładania kar za wycinkę drzew bez zezwolenia, również w sztywnej wysokości i bez względu na okoliczności czynu. Z judykatury wynikają zatem następujące standardy normowania kar pieniężnych:

1. Konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego.
2. Przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednak, 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.
3. Przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki.
4. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia.
5. Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być

⁸ «OTK-A» 7/2014, poz. 68.

oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem zawartym w uchwale NSA (7) z 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21⁹, zaaprobowanym w wyroku TK w sprawie SK 66/21, do postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach rozdziału 4d ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stosuje się art. 189f k.p.a., regulujący instytucję odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

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 w prawo własności. Wskazane wyżej przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Dla takiej oceny zaskarżonych przepisów znaczenie ma 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”¹⁰. Przewidziany w tych przepisach automatyzm wymierzania kary nie pozwala uwzględnić wagi naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu, a ustawodawca nakazuje stosowanie dolegliwej sankcji bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego

⁹ «ONSAiWSA» 5/2022, poz. 63. Por. K. WIERZBIKA, *Zastosowanie działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego do kar pieniężnych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – glosa częściowo krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21*, «Samorząd Terytorialny» 6/2023, s. 82-95.

¹⁰ Uzasadnienie wyroku TK w sprawie SK 66/21, pkt 6.4.

nieczystości ciekłych, co spowodowało stwierdzenie naruszenia przepisów konstytucyjnych.

4. KONSEKWENCJE DLA PRAKTYKI ORZECZNICZEJ ORGANÓW ADMINISTRACJI

Oceniając konsekwencje wadliwej regulacji przepisów o nakładaniu przedmiotowych kar pieniężnych dla praktyki orzeczniczej organów administracji, wskazać należy, po pierwsze, na charakter prawny wydanego w sprawie SK 66/21 wyroku TK jako wyroku zakresowego i problem skutków, jakie taki wyrok wywołuje. Wydając wyrok zakresowy, TK nie orzeka o niezgodności z Konstytucją całej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, lecz jego fragmentu. W tym zakresie przepis nadal istnieje, a skutkiem wydania orzeczenia zakresowego jest uznanie, w jaki sposób badanych przepisów interpretować nie wolno (orzeczenie negatywne) albo jak je interpretować należy (orzeczenie afirmatywne) przy stosowaniu prawa, tzn. uzyskanie na ich podstawie odpowiedzi na pytanie: Stosowanie jakich norm prawnych odpowiadających rezultatom interpretacyjnym mieszczącym się we wskazanym w orzeczeniu zakresie będzie sprzeczne z Konstytucją albo z nią zgodne?¹¹ W przedmiotowym wyroku stwierdzono niezgodność zaskarżonej regulacji ze wskazanymi wzorcami z uwagi na jej niezupełność z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Jego skutkiem nie jest jednak utrata mocy obowiązującej art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf u.c.p.g., lecz wyeliminowanie znaczeń tych przepisów, które zostały wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. W związku z tym nie dokonano derogacji podstaw prawnych do stwierdzenia popełnienia deliktu administracyjnego w postaci przekazania po terminie sprawozdań sporządzanych przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, jak i podstaw prawnych do

¹¹ Por. K. OSAJDA, *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. BERNATT, J. KRÓLIKOWSKI, M. ZIÓŁKOWSKI, Warszawa 2013, s. 297.

nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z tego tytułu. Ocena niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją powinna jednak wpływać na sposób ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej w ramach określonych w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., co ma *explicite* znaczenie zwłaszcza względem postępowań w tym przedmiocie wszczętych, a niezakończonych przed 9 sierpnia 2022 r., i ich sądowej kontroli. Negatywna ocena zgodności z Konstytucją regulacji nakładania kar w sztywnej wysokości i bez względu na okoliczności czynu powinna również mieć potencjalny wpływ na sposób ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej w ramach określonych w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g. w aktualnym brzmieniu, które (mimo zmiany stawki i okresu, za który wymierzana jest kara) nadal przewiduje tożsamy sposób jej nakładania.

Po drugie, problematyczne z punktu widzenia dalszej praktyki administracyjnej jest niezawarcie w omawianym wyroku TK adekwatnych wskazówek interpretacyjnych. Co prawda, ustawodawca powinien dokonać takich zmian w prawie, które będą uwzględniać złożone przyczyny przekazywania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych i ich wpływ na wymiar przewidzianej kary administracyjnej, zanim to jednak nastąpi, mogą występować trudności z zapewnianym realizację gwarancji konstytucyjnych stosowaniem regulacji. Jak wskazano w powołanym orzeczeniu, sądy administracyjne i organy administracji publicznej rozstrzygające po ogłoszeniu wyroku powinny uwzględniać konstytucyjny standard ochrony praw człowieka – do czego zobowiązuje je art. 8 Konstytucji RP – i łagodzić przewidziany automatyzm wymierzania kary administracyjnej za przekazywanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o u.c.p.g. Przyjmuje się, że wyrok TK „wymusza” na organach i sądach stosujących prawo konieczność poszukiwania takiego rozwiązania, które umożliwi zastosowanie danej regulacji zgodnie z Konstytucją RP¹², a niedopuszczalne jest niejako założenie z góry (przed podjęciem jakiegokolwiek próby odkodowania normy w jej brzmieniu konstytucyjnym), że wyroki TK określonego rodzaju, na przykład zakresowe, nie podlegają wykonaniu do momentu

¹² Por. wyrok NSA z 11 lipca 2022 r., III OSK 4243/21, «Lex» nr 3369726.

uchwalenia przez ustawodawcę brakującej części regulacji¹³. Pożądaną i optymalną reakcją na zmianę stanu prawnego wywołaną wyrokiem TK jest ingerencja ustawodawcy. Jej brak powoduje jednak, że stan prawny wywołany wyrokiem podlega stosowaniu w rozpoznawanych przypadkach z uwzględnieniem kontekstu systemowego, w tym konstytucyjnego, funkcjonalnego¹⁴. Wyrok TK rodzi zatem obowiązek prokonstytucyjnej wykładni regulacji, tak aby rezultat tej wykładni nie był sprzeczny ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Trybunału¹⁵.

W związku z powyższym, po trzecie, należy rozważyć, jakimi mechanizmami interpretacyjnymi służącymi łagodzeniu automatyzmu wymierzania kar za przekazanie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych dysponują organy administracji prowadzące postępowania w tym przedmiocie (przy braku dostosowania tych przepisów do wymogów konstytucyjnych przez ustawodawcę).

Rozwiązania takie powinny pełnić funkcję gwarancyjną. Jak zauważa się w doktrynie, śledząc historię rozwoju regulacji sankcyjnych, łatwo zauważyć zwiększenie znaczenia i roli regulacji gwarantujących łagodniejsze potraktowanie sprawcy naruszenia, zwłaszcza jeżeli za przestanie on naruszenia prawa dobrowolnie i to zanim zostanie ukarany¹⁶. W omawianym przypadku chodzi zaś w ogóle o umożliwienie organowi administracji rozważenie okoliczności sprawy, by zapobiec automatycznemu nałożeniu kary niewspółmiernej do wagi naruszenia, godzącej w konstytucyjne standardy proporcjonalności.

W literaturze podkreślano bowiem, że kara za opóźnienie, o której mowa w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., nie uwzględnia zróżnicowania podmiotów pod względem rozmiaru prowadzonej działalności i uzyskiwanych

¹³ Por. wyrok NSA z 30 czerwca 2022 r., III OSK 4594/21, «Lex» nr 3369695.

¹⁴ Por. wyrok NSA z 22 listopada 2022 r., I OSK 247/22, «Lex» nr 3484999.

¹⁵ Por. wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, «OTK-A» 5/2015, poz. 62; wyrok NSA z 14 grudnia 2022 r., I OSK 2126/19, «Lex» nr 3482397.

¹⁶ L. STANISZEWSKA, *Zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do deliktu usunięcia drzew przed upływem terminu do złożenia sprzeciwu, tj. wystąpienia aktywnej milczącej zgody. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.09.2020 r., II OSK 1111/20, «Orzecznictwo Sądów Polskich» 7-8/2022, s. 235.*

dochodów. Podmioty te jako jedyne z grupy przedsiębiorców składających sprawozdania zobowiązane są do składania sprawozdań kwartalnych, w związku tym kary za poszczególne kwartały mogą się kumulować. Nie bez znaczenia jest także moment wszczęcia postępowania, który może wpływać na minimalizację wysokości kary lub też odwrotnie. Automatyzm wymierzania kary oraz brak możliwości miarkowania jej wysokości sprawiają, że w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych może ona wielokrotnie przekraczać dochody z prowadzonej działalności¹⁷.

W związku z powyższym należy postulować stosowanie poniższych rozwiązań, które można podzielić na dwie grupy: a) związane bezpośrednio z miarkowaniem wysokości kary administracyjnej, b) stanowiące pewne rozwiązania towarzyszące; a także sformułować je w postaci kierowanych do organu stosującego prawo następujących dyrektyw:

A1. Kara maksymalna

Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., powinna być interpretowana jako wysokość kary maksymalnej, która może być wymierzona przez organ administracji w przypadku popełnienia deliktu administracyjnego, nie zaś kary sztywnej, nakładanej automatycznie bez możliwości miarkowania jej wysokości.

A2. Przesłanki szczególne miarkowania wysokości kary

Wobec braku przepisów szczególnych *explicite* odnoszących się do deliktu, o którym mowa w art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., wysokość wymierzonej kary pieniężnej w konkretnej sprawie powinna być ustalana na podstawie dyrektyw wymiaru kary określonych w pierwszej kolejności w art.

¹⁷ A. SZYMCZAK, *Komentarz do art. 9xb, nt 2*, [w:] M. BUDZIAREK, A. SZYMCZAK, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, «Lex» 2021. Przykładowo w jednej ze spraw organ I instancji nałożył karę w wysokości 146 tys. zł za złożenie po terminie (dłuższym niż 365 dni) czterech sprawozdań kwartalnych obejmujących usługi asenizacyjne o łącznej wartości 1 tys. 400 zł z dwóch gospodarstw rolnych, które zostały wykazane w składanych w terminie sprawozdaniach przedkładanych właściwemu organowi sąsiedniej gminy, na obszarze której koncentrowała się działalność przedsiębiorcy.

9zc ust. 1 u.c.p.g. (stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasowa działalność podmiotu), który w określonym zakresie również został uznany za niezgodny z Konstytucją, co wymaga zmiany zakresu przedmiotowego jego stosowania na zgodny z Konstytucją, tj. obejmujący również delikt polegający na złożeniu przedmiotowego sprawozdania po terminie.

A3. Przesłanki ogólne miarkowania wysokości kary

W związku z objęciem wyrokiem TK także art. 9zf u.c.p.g. (odesłanie wyłącznie do stosowania Ordynacji podatkowej) wydanie decyzji w sprawie nałożenia kary za przedłożenie po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych wymaga odpowiedniego zastosowania także przepisów działu IVa kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 189d k.p.a., określającego przesłanki wymierzania kary. Przepisy tego działu kodeksu nie regulują trybu postępowania w sprawie administracyjnych kar pieniężnych, lecz przynależą do prawa administracyjnego materialnego¹⁸. Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej powinien brać pod uwagę takie przesłanki wynikające z art. 189d k.p.a., jak:

1. wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
2. częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
3. uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
4. stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
5. działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;

¹⁸ Por. np. A. WRÓBEL, [w:] A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 996-997.

6. wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
7. w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

B1. Odstąpienie od nałożenia kary

Po stwierdzeniu popełnienia deliktu administracyjnego organ powinien rozważyć zastosowanie w konkretnej sprawie instytucji odstąpienia od nałożenia kary stosownie do treści art. 189f k.p.a. Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, między innymi 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. Organ jest przy tym zobligowany do wydania rozstrzygnięcia o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w razie wystąpienia okoliczności związanych z którymkolwiek z wyżej wymienionych przypadków¹⁹.

B2. Lex mitior retro agit

Należy również rozważyć zastosowanie w konkretnej sprawie wszczętej, a nie zakończonej ostateczną decyzją do 8 sierpnia 2022 r., na mocy art. 189c k.p.a., art. 9xb pkt 2 w aktualnym brzmieniu, jeżeli byłoby to względniejsze dla strony. Co prawda zgodnie z przepisem przejściowym – art. 15 ustawy z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. 9 sierpnia 2022 r.), prowadzonych na podstawie art. 9xb i art. 9z ust. 6 u.c.p.g., stosuje się przepisy dotychczasowe, jednak wobec podważenia

¹⁹ S. DUDZIAK, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, «Samorząd Terytorialny» 6/2018, s. 29.

zgodności z Konstytucją RP uprzedniej wersji art. 9xb pkt 2 u.c.p.g., zasadne jest zastosowanie zasady stosowania ustawy względniejszej dla strony, o której mowa w art. 189c k.p.a. Działanie zasady *lex mitior retro agit* w praktyce będzie „oznaczać wymierzenie kary łagodniejszej albo jej brak, jeżeli doszło do depenalizacji zachowania”²⁰. W konkretnym stanie faktycznym kara wymierzona na podstawie art. 9xb pkt 2 u.c.p.g. w aktualnym brzmieniu (300 zł za dzień opóźnienia nie więcej niż za 90 dni) może być niższa niż kara wymierzona na podstawie badanej przez TK wersji przepisu (kara 100 zł za dzień opóźnienia nie więcej niż za 365 dni). W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania, stawka kary określona w aktualnej wersji przepisu powinna jednak, moim zdaniem, być również traktowana jako maksymalna, wobec analogicznej konstrukcji przepisu, co powoduje konieczność zastosowania lub rozważenia zastosowania mechanizmów wskazanych powyżej.

B3. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Orzekając w sprawach przedmiotowych deliktów, organy administracji powinny stosować zasady ogólne, w tym działać na podstawie przepisów prawa, stać na straży praworządności, uwzględniać okoliczności danej sprawy dotyczące interesu społecznego oraz słusznego interesu strony, mające znaczenie dla ustalenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Powinny one działać w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, działać w sprawie wnikliwie i szybko, należycie i wyczerpująco informując strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (por. art. 6-16 k.p.a.). Realizacja tych standardów jest szczególnie istotna i powinna być dokonywana z należytą starannością zwłaszcza w sprawach, w których organ nakłada administracyjną karę pieniężną na podstawie przepisów prawnych, uznanych w określonym zakresie

²⁰ M. TYRALIK, *Administracyjne kary pieniężne a zasada lex mitior retro agit w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, «Palestra» 3/2021, s. 81.

za niezgodne z Konstytucją, co wymaga zastosowania odpowiedniej, zgodnej z Konstytucją wykładni prawa.

Za pośredni, wtórny mechanizm łagodzenia automatyzmu kar za delikt dotyczący przekazania po terminie sprawozdania w sprawie nieczystości ciekłych można uznać natomiast rozwiązania uregulowane w dziale III Ordynacji podatkowej związane między innymi z odroczeniem terminu płatności czy udzielaniem innych ulg w spłacie zobowiązań.

5. WNIOSKI

Wyrok TK w sprawie SK 66/21 wpisuje się, z jednej strony, w standard orzeczniczy traktujący za niezgodne z Konstytucją regulacje dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności czynu. Umacnia zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne, w tym wykładni prokonstytucyjnej dla łagodzenia automatyzmu w wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych (w wykonaniu wyroku TK stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP przepisu ustawy w określonym zakresie)²¹. Może również wpłynąć na praktykę legislacyjną w zakresie sposobu regulacji przez ustawodawcę wysokości kar za popełnienie deliktów administracyjnych.

Z drugiej jednak strony brak określenia w omawianym wyroku TK prawidłowej wykładni uznanych za niezgodne w określonym zakresie z Konstytucją przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może budzić wątpliwości co do adekwatnych mechanizmów łagodzenia automatyzmu wymierzania kary w procesie wydawania decyzji administracyjnej (odpowiednio ich kontroli przez sądy

²¹ Do form bezpośredniego stosowania Konstytucji zalicza się bowiem: oparcie orzeczenia bezpośrednio na przepisie Konstytucji; prokonstytucyjne stosowanie przepisu ustawy będącego podstawą rozstrzygnięcia; oparcie rozstrzygnięcia na orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego czy oparcie wyroku na odpowiedzi na pytanie prawne. Zob. J. TRZCIŃSKI, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 36.3/2011, s. 30.

administracyjne), przyczyniać się do istotnych rozbieżności w praktyce stosowania prawa, w tym na kanwie aktualnego brzmienia przepisów ustawy, oraz prowadzić w rezultacie przyjmowania wykładni prokonstytucyjnej do takiego rozumienia przepisów, które nie odpowiada ich wykładni literalnej po to, by sanować błędy i zaniechania ustawodawcy. Niewątpliwym zagrożeniem dla praw podmiotowych jednostek jest ponadto dywersyfikacja standardów i praktyki wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w zależności od rodzaju sprawy i w sprawach tego samego rodzaju, co może być skutkiem niewłaściwej regulacji, braku adekwatnych nowelizacji, pomijaniem dyrektyw interpretacyjnych dla podmiotów stosujących prawo w orzecznictwie TK, deficytem legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego, a także profesjonalizmu podmiotów stosujących prawo.

Zasygnalizowane problemy dotyczą także szerszego zagadnienia dopuszczalności samodzielnej odmowy przez organ administracji zastosowania (w tym w określonym zakresie) przy wydawaniu decyzji administracyjnej przepisu ustawowego z powodu jego niezgodności z Konstytucją, także przy braku uprzedniego badania kwestii konstytucyjności tego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, bądź nie tylko w sytuacji, gdy TK orzekł o niezgodności z Konstytucją analogicznych rozwiązań prawnych występujących wszakże w innym akcie normatywnym bądź w tym samym akcie w odniesieniu do uprzednio obowiązującego stanu prawnego, który w swej istocie jest tożsamy aktualnemu stanowi prawnemu. Podzielam na tym tle pogląd, że negowanie możliwości odmowy stosowania przez organ administracji niekonstytucyjnego aktu normatywnego (co obejmuje również kwestie wykładni i zakresu stosowania) skutkowałoby aprobatą obowiązywania w obrocie prawnym decyzji kształtującej stosunek administracyjnoprawny w sposób niezgodny z regulacjami określonymi w aktach rangi konstytucyjnej lub ustawowej²².

²² Tak np. M. JAŚKOWSKA, *Dylematy stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej*, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Marianowi Kallasowi*, red. S. GODEK, D. MAKIŁŁA, M. WILCZEK-KARCZEWSKA, Warszawa 2010, s. 646.

Wydaje się, że zaprezentowane w niniejszym opracowaniu mechanizmy łagodzenia automatyzmu wymierzania kar na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do innych unormowań, w których ustawodawca przewidział sztywną, potencjalnie dotkliwą, karę pieniężną, bez możliwości dostosowania jej wysokości do okoliczności popełnienia deliktu administracyjnego. Na tym tle przypuszczać jednak należy, że wskazywanie (stosowanie) dyrektyw interpretacyjnych w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji pozostanie dalej bardziej domeną sądów administracyjnych dokonujących kontroli legalności rozstrzygnięć administracyjnych niż organów administracji publicznej samodzielnie stosujących prokonstytucyjną wykładnię budzącą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych. Praktyka taka może prowadzić jednak *de facto* do rozszerzenia zakresu stosowania przepisów kodeksowych i wymogu rewizji poglądu, że „regulacja Działu IVa KPA ma stosunkowo wąski zakres zastosowania, ograniczony wyłącznie do tych aspektów, których ustawodawca w danej ustawie szczególnie w ogóle wcześniej nie uregulował”²³. Przepisy tego działu stają się bowiem niekiedy koniecznym remedium dla regulacji, których wyłącznie literalna wykładnia prowadzi do rezultatów godzących w konstytucyjnie chronione prawa i wolności.

²³ R. STANKIEWICZ, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, «Radca Prawny. Zeszyty Naukowe» 2/2017, s. 12.

ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOBEC NIEKONSTYTUCYJNOŚCI
REGULACJI NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH
W SZTYWNO OKREŚLONEJ WYSOKOŚCI I BEZ WZGLĘDU NA
OKOLICZNOŚCI CZYNU (UWAGI NA TLE ORZECZENIA TK Z 20 GRUDNIA
2022 R. W SPRAWIE SK 66/21 DOTYCZĄCEGO PRZEPISÓW USTAWY
Z 13 WRZEŚNIA 1996 R. O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU
W GMINACH)

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza i ocena problematyki nakładania kar pieniężnych bez możliwości miarkowania jej wysokości i bez względu na okoliczności popełnienia deliktu administracyjnego, zakresu stosowania reguł nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych określonych w dziale IVa kodeksu postępowania administracyjnego oraz odpowiedniej prokonstytucyjnej wykładni przepisów szczególnych jako przejawu bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej. Rozważania przeprowadzono przy zastosowaniu metody dogmatycznej na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2022 r. w sprawie SK 66/21 dotyczącego przepisów ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wydanego w odniesieniu do kar za złożenie po terminie sprawozdania kwartalnego przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W opracowaniu przedstawiono tło prawne tego wyroku, główne motywy orzecznicze oraz konsekwencje tego rozstrzygnięcia dla praktyki orzeczniczej organów administracji. Szczególną uwagę poświęcono mechanizmom łagodzenia automatyzmu wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej w ramach prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa.

POLISH PUBLIC ADMINISTRATIVE BODIES AND
THE UNCONSTITUTIONALITY OF REGULATIONS IMPOSING
ADMINISTRATIVE FINES IN A FIXED AMOUNT AND REGARDLESS
OF CIRCUMSTANCES: COMMENTS ON THE RULING OF THE POLISH
CONSTITUTIONAL TRIBUNAL OF 20 DECEMBER 2022 IN CASE SK 66/21
ON THE PROVISIONS OF THE LOCAL AUTHORITIES' MAINTENANCE
OF HYGIENE AND ORDER ACT OF 13 SEPTEMBER 1996

Summary

The aim of this study is to review the imposition of a financial penalty by an administrative authority deprived of the possibility to assess of the amount of the fine due, regardless of the circumstances in which the tort was committed or the scope of the provisions regulating the administrative fines specified in Section IVa of the Code of Administrative Procedure (*Kodeks postępowania administracyjnego*); and with no attempt to apply the provisions in compliance with the Polish Constitution. This review was carried out using the dogmatic method to consider the Constitutional Tribunal's judgement of 20 December 2022 in Case SK 66/21 on the provisions of *Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (the Local Authorities' Maintenance of Hygiene and Order Act of 13 September 1996), concerning penalties for the overdue submission of a quarterly report by a waste disposal company handling septic tanks emptying and liquid waste collection and transport. The study presents the legal background to the judgement, the main points in its grounds, and the consequences of the decision for the judicial practice of administrative bodies. Special consideration was given to the mechanisms available to mitigate the automatic nature of the way public administrative authorities impose fines, from the point of view of a pro-constitutional interpretation of Polish law.

Słowa kluczowe: kary administracyjne; prokonstytucyjna wykładnia prawa; bezpośrednio stosowanie Konstytucji.

Keywords: administrative fines; the pro-constitutional interpretation of Polish law; the direct application of the Polish Constitution.

Literatura

- DUDZIAK S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, «Samorząd Terytorialny» 6/2018, s. 23-32.
- JAŚKOWSKA M., *Dylematy stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej*, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Marianowi Kallasowi*, red. S. GODEK, D. MAKIŁŁA, M. WILCZEK-KARCZEWSKA, Warszawa 2010, s. 629-646.
- OSAJDA K., *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. BERNATT, J. KRÓLIKOWSKI, M. ZIÓŁKOWSKI, Warszawa 2013, s. 293-312.
- STANISZEWSKA L., *Zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do deliktu usunięcia drzew przed upływem terminu do złożenia sprzeciwu, tj. wystąpienia aktywnej milczącej zgody. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.09.2020 r., II OSK 1111/20*, «Orzecznictwo Sądów Polskich» 7-8/2022, s. 227-240.
- STANKIEWICZ R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, «Radca Prawny. Zeszyty Naukowe» 2/2017, s. 9-32.
- SZYMCZAK A., Komentarz do art. 9xb, nt 2, [w:] M. BUDZIAREK, A. SZYMCZAK, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, «Lex» 2021.
- TRZCIŃSKI J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 36.3/2011, s. 29-41.
- TYRALIK M., *Administracyjne kary pieniężne a zasada lex mitior retro agit w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, «Palestra» 3/2021, s. 72-96.
- WIERZBICKA K., *Zastosowanie działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego do kar pieniężnych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – glosa częściowo krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21*, «Samorząd Terytorialny» 6/2023, s. 82-95.
- WRÓBEL A., [w:] A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 996-1000.