



Warszawa, 24 czerwca 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego wniesionego 25 lutego 2021 r. przez Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział VII Gospodarczy i Własności Intelktualnej (sygn. akt P 8/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1269), w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r., w związku z art. 168 pkt 11 tej ustawy,
- 2) art. 170 ust. 4 pkt 2 ustawy wskazanej w pkt 1, w związku z art. 168 pkt 11 tej ustawy,

w zakresie w jakim przepisy wskazane w pkt 1-2 stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, są **zgodne** z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz są **niezgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Postanowieniem z 25 lutego 2021 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział VII Gospodarczy i Własności Intelektualnej (dalej: sąd lub sąd apelacyjny) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne czy art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1269; dalej u.o.z.e.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r. oraz art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w aktualnie obowiązującym brzmieniu (t.j. Dz. U. 2021, poz. 610 ze zm.), w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e., są zgodne z art. 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

1) art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r.:

„Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w art. 168: 1) pkt 9, 11, 14, 16 i 17, wynosi 10 000 zł”;

2) art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e:

„Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w art. 168: [...] 2) pkt 11, 11b, 12, 14, 16 i 18, wynosi 1000 zł”;

3) art. 168 pkt 11 u.o.z.e.:

„Karze pieniężnej podlega ten, kto: 11) nie przedkłada w terminie Prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7, lub podaje w tym sprawozdaniu nieprawdziwe informacje”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie z pytaniem prawnym

1. Decyzją z dnia kwietnia 2016 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej też jako Prezes URE, pozwany) nałożył karę pieniężną w wysokości 10.000 zł na S Z (dalej też jako powód), przedsiębiorcę produkującego m.in.,

Podstawą wydania decyzji o nałożeniu kary było nieprzedłożenie

Prezesowi URE przez powoda sprawozdania kwartalnego w terminie wyznaczonym ustawą, zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 u.o.z.e., co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e. Jako podstawę prawną nałożenia kary Prezes URE wskazał art. 170 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. Od powyższej decyzji powód złożył odwołanie, wnosząc o jej uchylenie w całości, w tym o umorzenie kary pieniężnej. W uzasadnieniu wskazał, że nałożona kara jest wygórowana i nie uwzględnia dotychczasowego postępowania powoda, tj. terminowego składania sprawozdań rocznych, stanu zdrowia powoda oraz stanu technicznego elektrowni jak również dochodu zyskanego z pracy tej elektrowni. Pozwany podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o oddalenie odwołania.

2. Sąd Okręgowy w W – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: sąd okręgowy lub sąd pierwszej instancji) wyrokiem z marca 2019 r. uchylił zaskarżoną decyzję. Sąd pierwszej instancji uznał, że fakt naruszenia przez powoda obowiązku wskazanego w art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e. nie budzi wątpliwości. Przyjął natomiast, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na potrzebę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego (w tym winy podmiotu). Zdaniem sądu okręgowego dotyczy to głównie kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej. Sąd pierwszej instancji wskazał, że postulaty indywidualizacji kar administracyjnych zostały już wdrożone do systemu prawa administracyjnego przez dodanie w 2017 r. do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej: k.p.a.) nowego działu IV pt. „Administracyjne kary pieniężne”, w którym w art. 189a i następnym określono zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, w tym podstawy do indywidualizacji tych kar, m.in. w przypadku osób fizycznych z uwagi na warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana. Sąd okręgowy zauważył, że nawet jeżeli przepisy działu IV k.p.a. nie znajdują zastosowania w rozpoznawanej sprawie, to wpływają one na sposób interpretacji innych przepisów dotyczących sposobu nakładania kar administracyjnych, w szczególności uzasadniają zastosowanie art. 174 ust. 2 u.o.z.e., zgodnie z którym możliwe jest odstąpienie od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował

obowiązek, zanim właściwy organ powziął o tym wiadomość. Sąd uważa, że zarówno okoliczności podmiotowe, jak i znikome znaczenie sprawy dla realizacji obowiązków sprawozdawczych wobec organów UE prowadzą do wniosku, że kara nie powinna zostać nałożona na powoda. W konsekwencji sąd pierwszej instancji umorzył decyzję Prezesa URE.

3. Pozwany – Prezes URE – wniósł apelację od tego rozstrzygnięcia. Zarzucił m.in. naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 168 pkt 11 w związku z art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e. w związku z art. 6 k.p.a. w związku z art. 7 Konstytucji poprzez błędną wykładnię tych przepisów i uznanie, że naruszenie przez podmiot administrowany obowiązku ustanowionego administracyjnym prawem powszechnie obowiązującym, w tym wypadku obowiązku złożenia sprawozdania kwartalnego, sankcjonowanego administracyjną karą pieniężną, nie skutkuje po stronie organu administracji obowiązkiem jej nałożenia, w przypadku gdy nie ma ustawowych przesłanek do odstąpienia od jej nałożenia lub stwierdzenia braku podlegania karze, a ustawodawca przewidział odpowiedzialność obligatoryjną. Ponadto pozwany podniósł zarzut naruszenia art. 174 ust. 2 u.o.z.e. poprzez błędną wykładnię przepisu i uznanie, że możliwe było odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej, chociaż przepis ten, wśród kilku innych, ustanawia przesłankę braku wiedzy Prezesa URE o naruszeniu obowiązku jako wiążącego warunku skutecznego odstąpienia. Sąd Apelacyjny w W przyjął, że wobec zmiany treści art. 170 ust. 4 u.o.z.e., która weszła w życie na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276) oraz obowiązywania zasady stosowania względniejszych przepisów karnych w chwili obecnej istnieje jedynie podstawa do nałożenia na powoda kary w wysokości 1.000 zł na podstawie art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w aktualnym obowiązującym. Zdaniem sądu nie podważa to konieczności oceny zgodności z Konstytucją zarówno tego przepisu, jak również przepisu, który w chwili wydawania kwestionowanej decyzji Prezesa URE był jej podstawą prawną (tj. art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r.).

III. Zarzuty Sądu

1. Wątpliwości Sądu Apelacyjnego w W sformułowane zarówno w odniesieniu do art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r., jak również w stosunku do art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym aktualnie, dotyczą sposobu określenia wysokości kary pieniężnej w związku z niedopełnieniem obowiązków przez osobę użytkującą instalację wytwarzającą energię elektryczną z odnawialnego źródła energii. Sąd stoi na stanowisku, zgodnie z którym wadliwa jest konstrukcja przewidująca określenie wysokości kary pieniężnej w sposób sztywny, który nie pozwala sądowi na ocenę, czy środki represji administracyjnej są odpowiednie i proporcjonalne do konkretnego przypadku naruszenia prawa. Zdaniem sądu tak skonstruowana norma jest niezgodna z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, a także z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

2. Sąd zauważa, że kwestionowane przez niego normy nie pozostawiają organom wymiaru sprawiedliwości jakiegokolwiek pola dla rozstrzygnięcia o adekwatnej wysokości kary. Sąd nie może podjąć decyzji w tym zakresie, ponieważ o treści sankcji przesądza ustawa. Przepisy intertemporalne, a także szczególny charakter przepisów u.o.z.e. określających sankcje administracyjne uniemożliwiają zastosowanie w sprawie art. 189f k.p.a., a hipoteza normy pozwalającej na odstępnie od wymierzenia kary (art. 174 ust. 2 u.o.z.e.) została zakreślona bardzo wąsko. W konsekwencji, bez względu na okoliczności podmiotowe takie jak m.in. stopień zawinienia, szczególna sytuacja motywacyjna sprawcy itd. oraz okoliczności przedmiotowe takie jak waga czynu, szkody powstała w konsekwencji jego popełnienia itd. nakładana jest kara w tej samej wysokości. Zdaniem sądu możliwość określenia kary adekwatnej do indywidualnego przypadku naruszenia prawa jest niezbędnym składnikiem procesu stosowania prawa składającego się na sprawowanie władzy sądowniczej, a w szczególności na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej sądy i trybunały, a zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości została zastrzeżona dla Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Sąd występujący z pytaniem prawnym zauważa, że w sytuacji, w której sąd nie może podjąć decyzji

o odpowiedniej wysokości kary, a jedynie przysługuje mu kompetencja do nałożenia kary w wysokości sztywno określonej przez ustawodawcę, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zostaje w istocie przejęte przez władzę ustawodawczą. Ma to przesadzać o niezgodności kwestionowanych norm zarówno wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą trójpodziału władzy, jak również z wynikającą z art. 10 ust. 2 Konstytucji kompetencją sądów i trybunałów do sprawowania władzy sędziowskiej oraz wynikającą z art. 175 ust. 1 Konstytucji kompetencją sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

3. Określenie przez ustawodawcę w sposób sztywny wysokości kary za delikt administracyjny uniemożliwia, zdaniem sądu, wymierzania kary proporcjonalnej do czynu sprawcy. Ta okoliczność ma, zdaniem sądu, decydować o niezgodności kwestionowanych przepisów z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego. Sąd – powołując się na wyrok TK z 15 października 2013 r. sygn. akt P 26/11 – wskazuje, że za niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia. Ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną, a także kar, których efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. Także automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej miarkowanie kar odpowiednio do okoliczności. Sąd uważa, że kwestionowane przepisy uniemożliwiają zastosowanie proporcjonalnej sankcji. Zobowiązują one właściwe organy do nałożenia kary w wysokości przewidzianej przez ustawodawcę także w sytuacjach, w których hipotetycznie ich wysokość może być nieadekwatna do celów, którym ma służyć represja lub w których ich dolegliwość jest nadmierna ze względu na indywidualne okoliczności dotyczące sprawcy. Za nadmierną represyjnością kar przewidzianych w kwestionowanych przepisach ma, według sądu, przemawiać ich bezwzględna wysokość niezależna od zniuansowania charakteru czynu objętego represją, automatyzm wymierzania kary oraz brak występowania możliwości miarkowania jej wysokości.

4. Sąd stoi na stanowisku, że rzeczywista realizacja konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest z góry skazana na niepowodzenie, skoro kwestionowane przepisy nie pozwalają sądowi *de facto* na wymierzenie kary w innej wysokości niż wprost w tej ustawie wskazana. W takim przypadku miarą sprawiedliwości jednostkowych decyzji sędziowskich byłaby wysokość sankcji administracyjnej, przewidzianej abstrakcyjnie przez ustawodawcę dla wszystkich zaszłości, które jeszcze się nie zdarzyły, a nie indywidualne okoliczności wymiaru kary. W ocenie sądu jest to sprzeczne z prawem każdego człowieka do sprawiedliwego osądzenia jego sprawy, którego jedną z gwarancji jest zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji rozpoznanie pytania prawnego zależy od spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej (zob. np. postanowienia TK z 28 listopada 2017 r., sygn. akt P 55/13 i 22 lipca 2020 r., sygn. akt P 9/19). Wyjaśniając ich znaczenie, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że – po pierwsze – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiot pytania prawnego obejmuje zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa), przy czym zarzut ten musi odnosić się do przepisów tego aktu, które znajdują zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający. Po trzecie, kwestionowany akt normatywny ma bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, w ten sposób, że stanowiąc podstawę jej rozstrzygnięcia jego zastosowanie wpływa na treść wydawanego orzeczenia (przesłanka funkcjonalna). Brak spełnienia którejkolwiek z wymienionych przesłanek prowadzi do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienie TK z 22 lipca 2020 r., sygn. akt P 23/19). Ocena, czy pytanie prawne spełnia przesłanki warunkujące jego dopuszczalność jest możliwa na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. np. postanowienie TK z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16). Spełnienie przesłanki podmiotowej nie budzi

w niniejszej sprawie wątpliwości. Szczegółowej weryfikacji wymaga natomiast realizacja przesłanek przedmiotowej i funkcjonalnej.

2. Z orzecznictwa TK wynika, że przesłanka przedmiotowa jest spełniona, gdy przedmiotem pytania prawnego jest przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy (por. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 oraz postanowienie TK z 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13). Pytanie prawne może zatem dotyczyć tylko hierarchicznej zgodności obowiązującej normy, na podstawie której sąd ma wydać orzeczenie (por. postanowienie TK z 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07). Przedmiotem pytania prawnego muszą być przepisy mające bezsporne, a nie tylko hipotetyczne zastosowanie w konkretnym postępowaniu (zob. wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

W tym kontekście wymaga oceny kwestia dopuszczalności kontroli art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r. Sąd w uzasadnieniu postanowienia o skierowaniu do TK pytania prawnego zauważa, że w obecnej sytuacji dopuszczalne byłoby wyłącznie nałożenie na powoda kary w wysokości 1.000 zł na podstawie art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w brzmieniu aktualnie obowiązującym. Stanowisko to wynika z ugruntowanego w orzecznictwie SN poglądu, zgodnie z którym w braku szczególnych reguł intertemporalnych w odniesieniu do kar administracyjnych należy zastosować przepisy względniejsze dla sprawcy. Za takie uznaje się przepisy, które w konkretnej sprawie pozwalają na wydanie rozstrzygnięcia korzystniejszego dla sprawcy. Pogląd ten został wyrażony przez SN w uchwale z 6 listopada 2009 r., sygn. akt III SZP 2/09, a także w szeregu kolejnych orzeczeń, w takich jak m.in. wyroki SN z 22 października 2014 r., sygn. akt III SK 78/13; 25 listopada 2014 r., sygn. akt III SK 1/14 oraz 28 listopada 2017 r., sygn. akt III 30/14. Zasada ta wynika obecnie również z art. 189c k.p.a., zgodnie z którym jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Ponieważ ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 1276) nie zawiera szczególnych reguł intertemporalnych dotyczących zastosowania znowelizowanych przepisów o karach pieniężnych, to nie ulega wątpliwości, że w rozpoznawanej przez sąd sprawie

dopuszczalne jest wyłącznie nałożenie na powoda kary w wysokości 1.000 zł, a więc na podstawie znowelizowanych przepisów. Można w związku z tym wyrazić wątpliwość, czy w odniesieniu do art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r. zrealizowana jest przedmiotowa przesłanka wydania wyroku przez TK. Na tak sformułowane pytanie należy odpowiedzieć pozytywnie. Odwołać się w tym kontekście trzeba do sposobu uregulowania analogicznego problemu na gruncie prawa karnego. Zgodnie z art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2345 ze zm.; dalej k.k.) warunkiem zastosowania „nowej ustawy” zgodnie art. 4 § 1 k.k. jest okoliczność, aby czyn sprawcy stanowił czyn zabroniony pod groźbą kary przez „poprzednią ustawę” obowiązującą w czasie jego popełnienia (por. np. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 18; S. Żółtek [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*. Art. 1-116, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, komentarz do art. 4, Nb 6, s. 189; B. Kunicka-Michalska [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2018, komentarz do art. 4, Nb 34, s. 82; J. Lachowski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*. red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2018, komentarz do art. 4 uw. 5, s. 54). Nawet w przypadku, w którym sąd orzeka o popełnieniu przestępstwa oraz o karze na podstawie nowej ustawy, w istocie stosuje także „poprzednią ustawę” dokonując oceny, czy w chwili popełnienia zarzucanego czynu zachowanie sprawcy spełniało znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary. Obowiązywanie surowszego przepisu „poprzedniej ustawy” w chwili realizacji czynu zabronionego jest więc niezbędną przesłanką do wymierzenia sprawcy kary na podstawie względniejszego przepisu. Rozważania te można odnieść także do kar wymierzanych za delikty administracyjne. Należy zgodzić się z sądem, że w rozpoznawanej przez niego sprawie na powoda można nałożyć wyłącznie karę w wysokości 1000 zł na podstawie art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. Gdyby jednak w chwili popełnienia deliktu administracyjnego przez powoda jego czyn nie był zagrożony karą wskazaną w art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r., to nałożenie na niego kary na podstawie tego przepisu nie byłoby możliwe. Należy zatem uznać, że przesłanka przedmiotowa jest spełniona także w odniesieniu do tego przepisu, chociaż nie może być on bezpośrednio podstawą wymierzenia kary przez sąd.

3. Precyzując znaczenie przesłanki funkcjonalnej, Trybunał wskazał, że kontrola wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą

rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Wyraża się to w istnieniu zależności pomiędzy orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Orzeczenie Trybunału ma zatem bezpośrednio oddziaływać na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, na podstawie której postawiono pytanie prawne (zob. postanowienie TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20). W konsekwencji przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wpłynie na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne. Sąd konstytucyjny uściślił w tym względzie, że „w zależności od treści odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygnięcie sądu będzie się różniło: inne będzie w razie orzeczenia o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, a inne – w razie orzeczenia o jego zgodności z Konstytucją. Zatem warunkiem udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne jest jej niezbędność sądowi, który bez rozstrzygnięcia przedstawionych wątpliwości nie może rozstrzygnąć sprawy, w związku z którą zadał pytanie” (postanowienia TK z 4 października 2017 r., sygn. akt P 8/16 i 2 października 2019 r., sygn. akt P 17/17; zob. także postanowienie TK z 22 lipca 2020 r., sygn. akt P 23/19). Uzależnienie dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym od spełnienia przesłanki funkcjonalnej powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera konieczność właściwego wykazania, iż w danym postępowaniu przesłanka ta faktycznie została spełniona. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na sądzie pytającym jako podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Potwierdza to zresztą jednoznacznie ustawodawca, nakładając na sąd występujący z pytaniem prawnym obowiązek wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało zadane (zob. art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK). Analizując treść uzasadnienia postanowienia o skierowaniu pytania prawnego do TK można uznać, że zdaniem sądu okoliczności podmiotowe, a w szczególności brak winy po stronie powoda przemawiają przeciwko nałożeniu na niego jakiegokolwiek kary. Nie jest także wykluczone sformułowanie wątpliwości, czy kara w niższej wysokości niż 1.000 zł nie jest karą proporcjonalną do deliktu popełnionego przez powoda, a zatem, czy wyrok w sprawie powoda nie byłby identyczny także w sytuacji, w której kwestionowane przez sąd przepisy odpowiadałyby postulatowi sformułowanemu przez sąd. Należy jednak przyjąć, że zarówno ustalenie stanu faktycznego jak i ocena, czy w danym

stanie faktycznym zachodzą okoliczności wyłączające winę sprawcy czynu, nie należą do kognicji TK (analogicznie zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Trzeba zatem uznać, że zachodzi związek funkcjonalny między obowiązywaniem kwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów, a treścią rozstrzygnięcia, które może zostać wydane w rozpoznawanej przez niego sprawie. Tym samym należy uznać, że istnieją podstawy dla wydania wyroku w zakresie wskazanym przez sąd.

V. Wzorce kontroli

1. Jako wzorce kontroli sąd wskazuje art. 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jest to przepis, których wyraża trzy podstawowe zasady ustrojowe: zasadę państwa prawnego, zasadę państwa demokratycznego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Z zasady państwa demokratycznego oraz z zasady państwa prawnego wynikają zasady pochodne o większym stopniu szczegółowości. Należy do nich m.in. zasada proporcjonalności, która jest elementem klauzuli państwa prawnego (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 oraz 12 lutego 2014 r., sygn. Akt K 23/10). Zgodnie z orzecnictwem TK tzw. test proporcjonalności polega na badaniu zaskarżonej regulacji w trzech aspektach, a więc tego: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz wyroki TK z 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12 oraz 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19). Zasada proporcjonalności została ponadto wyrażona wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo to art. 2 Konstytucji pozostaje nadal samoistnym źródłem zasady proporcjonalności w tych materiach, które pozostają poza zakresem art. 31 ust. 3 Konstytucji, przede wszystkim jako wyznaczające granicę

swobody ustawodawcy ze względu na ograniczenie zasad konstytucyjnych, zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego, a także w takich obszarach, jak prawo jednostek samorządu terytorialnego oraz prawo podatkowe (zob. M. Florczak Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, s. 153; P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, nb 46). TK niejednokrotnie przypominał, że zasada proporcjonalności odnosi się do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. W takich sytuacjach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. np. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07 oraz 8 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10). Artykuł 2 Konstytucji jako źródło zasady proporcjonalności był także niejednokrotnie wzorcem kontroli zgodności hierarchicznej przepisów określających sankcje w prawie publicznym (por. np. wyroki TK z: 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07; 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 19/08 oraz 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15).

3. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Kolejny ustęp art. 10 Konstytucji stanowi natomiast m.in., że władze sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Konstytucyjna zasada podziału władzy oznacza, że każdej z trzech władz wskazanych w art. 10 ust. 1 Konstytucji powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie oraz że każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum wyłączości kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu jej istoty.

Pozycja władzy sądowniczej w kontekście zasady podziału władz jest szczególna. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji” (por. np. orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94 oraz wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). Na gruncie rozpoznawanej sprawy znaczenie ma określenie istoty i wyłącznego zakresu

kompetencji władzy sądowniczej. W orzecznictwie TK wskazuje się, że do istoty władzy sądowniczej należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, kontrola norm oraz orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej. Rozstrzyganie tych spraw może być powierzone wyłącznie sądom i trybunałom, a pozostałe władze nie mogą ingerować w te działania bądź w nich uczestniczyć (por. np. orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94).

W odniesieniu do zarzutów sformułowanych przez sąd najistotniejszą jest kwestia ujęcia zakresu kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla sądów. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji obszarem objętym monopolem kompetencyjnym sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych, a więc sporów ze stosunków prawnych (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 38/03 oraz 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

4. Ingerencja władzy ustawodawczej w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości może mieć różny charakter. W literaturze zwraca się uwagę, że niedopuszczalną ingerencją władzy ustawodawczej byłoby stanowienie norm konkretno-indywidualnych. Wskazanie normy adresowanej do zindywidualizowanego podmiotu w skonkretyzowanym stanie faktycznym miałyby w istocie cechy sprawowania wymiaru sprawiedliwości (por. M. Pach, P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. t. I, Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 10, nb 54). Kwestionuje się także tworzenie norm, które pozbawiają sąd swobody orzeczniczej zmuszając go do automatyzmu w stosowaniu prawa. Zakaz takiego automatyzmu dotyczy przede wszystkim prawa karnego. Znaczenie ma w tutaj dolegliwość stosowanych sankcji (por. np. wyrok TK z 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10). W kontekście zapewnienia koniecznej swobody orzeczniczej jako konsekwencji konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy Trybunał przypomina jednak, że obok odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz powierzenia sądom wymiaru sprawiedliwości konstytucyjną rangę ma także zasada równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zakłada ona możliwość ich oddziaływania na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli. Ustawodawca może w sposób generalny i abstrakcyjny wyznaczać sądom określone obowiązki zarówno natury proceduralnej, jak i materialnoprawnej, które to muszą zostać zrealizowane przy

wymierzaniu sprawiedliwości w konkretnych sprawach. Działanie takie pozostaje w zgodzie zarówno z art. 10, jak i przepisami rozdziału VIII Konstytucji (por. wyroki TK z 16 stycznia 2001 r., sygn. akt P 5/00 oraz 7 października 2014 r., sygn. akt K 9/13). W niektórych przypadkach Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że mimo generalnego i abstrakcyjnego charakteru normy wynikającej z kwestionowanego przepisu, pozostawiony sądowi zakres swobody orzeczniczej jest zbyt wąski. Wynika to z przekonania, że wprawdzie władza ustawodawcza decyduje, które czyny uznawane są za czyny zabronione oraz określa granice sankcji, jednak w procesie ustawodawczym nie może dojść do naruszenia sądowego „minimum wyłączności kompetencyjnej”. W przeciwnym wypadku władza sądownicza stawałaby się „zakładnikiem” władzy ustawodawczej, mechanicznie realizującym wolę ustawodawcy (por. np. wyroki TK z 22 września 2015 r., sygn. akt P 37/14; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 46/19 i 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 9/18).

5. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powołany przepis Konstytucji formułuje przysługujące każdemu prawo podmiotowe do rozpatrzenia jego „sprawy” przez sąd. Elementami tego prawa jest prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed sądem (tzw. sprawiedliwość proceduralna), prawo uzyskania wyroku sądowego oraz zapewnienie możliwości wykonania prawomocnego orzeczenia, jeżeli charakter tego rozstrzygnięcia powoduje, że nadaje się ono do wykonania (zob. wyroki TK z: 4 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, a także m.in. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 45, uwaga 7, s. 238; J.P. Tarno [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Warszawa 2016, s. 218; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, nb. 26).

W ujęciu orzecznictwa TK prawo do sądu to autonomiczne prawo podmiotowe, mające samoistny byt i podlegające ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (zob. m.in. postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01). Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do sądu w jego aspekcie pozytywnym.

Przepis ten zawiera bowiem dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Elementem tego prawa jest niezależność i niezawisłość sądu (por. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12 i 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/11).

Pojęcia niezależności oraz niezawisłości sądu powinny być na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji rozumiane tak samo jak na gruncie przepisów Konstytucji regulujących ustrojową pozycję sądów, a więc w szczególności art. 173 i art. 178 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Znaczenie ma tu przede wszystkim art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W art. 45 ust. 1 Konstytucji posłużono się wprawdzie pojęciem "niezawisłości sądu", kontekst tego przepisu nie pozostawia jednak wątpliwości, że istotą niezawisłości organu władzy sądowniczej jest niezawisłość sędziego, jako gwarancja realizacji prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02 oraz 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99).

Pojęcie niezależności i niezawisłości sędziego ma wiele aspektów. Należy do nich m.in. bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych oraz wewnętrzna niezależność sędziego (por. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 24 czerwca 1999 r., sygn. akt K 3/98). Realizacja postulatu niezależności zakłada zatem przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Niezawisłość polega zaś na tym, że sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem (wyrok TK z 23 stycznia 2022 r., sygn. akt P 10/19 oraz cytowane tam orzecznictwo). Realizacja art. 10, art. 45 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim są one źródłem konstytucyjnej zasady niezależności oraz niezawisłości władzy sądowniczej wymaga zachowania właściwej równowagi między działaniami ustawodawczymi Sejmu i Senatu, a działalnością orzeczniczą sądów.

Elementem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu jest także prawo do sprawiedliwej procedury sądowej. Z orzecnictwa TK wynika jednak, że zakres normy wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest szerszy. Obejmuje on także właściwe ukształtowanie norm prawa materialnego wpływających na kształt rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15 stwierdził m.in., że „sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy wymaga stworzenia sądowi ustawowych ram pozwalających na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, w tym również tych uzasadniających odstępnie od zastosowania sankcji administracyjnej”. Odnosząc się do normy, zgodnie z którą kara administracyjna nakładana jest na jednostkę także w przypadku, w którym doszło do naruszenia przepisów Prawa o ruchu drogowym ze względu na działanie w stanie wyższej konieczności Trybunał zauważył, że sąd administracyjny rozpoznając skargę na decyzje organów, które dokonały zatrzymania prawa jazdy, nie ma możliwości uwzględnienia stanu wyższej konieczności, a tym samym jest też pozbawiony możliwości sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Zdaniem TK oznacza to, że procedura sądownoadministracyjna w tego rodzaju sprawach nie spełnia wymogów procedury sprawiedliwej, a tym samym narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

VI. Ocena zgodności

1. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez sąd w pierwszej kolejności należy przypomnieć dorobek orzecnictwa TK dotyczący zgodności z konstytucją przepisów określających w sposób sztywny sankcje lub zobowiązujących w sposób bezwzględny sąd do ich zastosowania. Można zauważyć, że TK w sposób szczególnie krytyczny odniósł się do konstruowania takich przepisów w obszarze prawa karnego. W wyroku z 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10 sąd konstytucyjny uznał, że przepis zobowiązujący sąd do zarządzenia wykonania kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 22 września 2015 r., sygn. akt P 37/14 TK orzekł, że przepis, który pomija możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary łącznej w wypadku orzekania przez sąd o łączeniu warunkowo zawieszonych kary pozbawienia wolności w wymiarze wyższym niż 2 lata z karą pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W przypadku obu tych orzeczeń

zastrzeżenia Trybunału dotyczyły istotnego ograniczenia prawa sądu do zindywidualizowanego zastosowania sankcji karnej obejmującej bezwzględne pozbawienie wolności. Wynikały one ze specyfiki prawa karnego, a w szczególności z konstytucyjnego znaczenia wolności osobistej. Rozstrzygnięcia TK kwestionujące zbyt wąski zakres swobody orzeczniczej pozostawionej sądowi nie ograniczają się jednak wyłącznie do materii nakładania i wykonywania kar. W wyroku z 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 9/18 TK uznał, że przepis nakładający na sąd obowiązek orzeczenia o zastosowaniu leczenia lub rehabilitacji wobec skazanego, u którego stwierdzono uzależnienie od alkoholu, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Także w tym przypadku kluczowe znaczenie miała konstytucyjna ranga ochrony wolności człowieka.

Trybunał nie stoi jednak na stanowisku, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest określanie w sposób bezwzględny środków karnych. Jako przykład można wskazać tu uznanie za zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji obowiązku orzeczenia dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 46/19). Automatyzm zastosowania sztywno określonej sankcji został zakwestionowany natomiast w szeregu orzeczeń nie dotyczących prawa karnego. Istnieje także linia orzecznictwa TK dotycząca niedopuszczalności ustanawiania bezwzględnie określonych i stosowanych automatycznie przez sąd sankcji w postaci utraty prawa piastowania niektórych funkcji publicznych lub prawa wykonywania zawodów zaufania publicznego. I tak np. w wyroku z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 Trybunał Konstytucyjny zakwestionował automatyzm sankcji utraty mandatu radnego lub wójta jako konsekwencji niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego. W uzasadnieniu tego orzeczenia TK stwierdził m.in., że automatyzm sankcji wygaśnięcia mandatu nie jest konieczny po to, aby uzyskać samo złożenie oświadczenia (zakreślenie terminu, wezwanie do złożenia) i tym samym aby zostały zrealizowane zamierzenia ustawodawcy związane z obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych. Powyższa regulacja została przez Trybunał oceniona jako skutkująca naruszeniem zasady proporcjonalności ze względu na brak konieczności tak drastycznej ingerencji ustawodawcy. W związku z tym sąd konstytucyjny uznał, że badany przepis jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji. Podobne zastrzeżenia prowadziły do zakwestionowania przez Trybunał automatyzmu zastosowania sankcji

na gruncie przepisów lustracyjnych (por. wyroki TK z: 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07 i 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 19/08).

2. Szczególne znaczenie dla rozpoznawanej sprawy mają orzeczenia TK dotyczące sztywnego określenia przez ustawodawcę wymiaru kar administracyjnych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zgodne z Konstytucją jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Zastosowanie takich kar jest w sposób wystarczający uzasadnione dążeniem do zapewnienia skuteczności normom prawa administracyjnego, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Jednocześnie swoboda ustawodawcy w zakresie nakładania sankcji administracyjnych nie jest nieograniczona (zob. wyroki Trybunału z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 4 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09 oraz 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

Wyróżnić można dwie linie orzecznicze Trybunału dotyczące dopuszczalności wymierzania pieniężnych kar administracyjnych w sposób niezależny od winy sprawcy oraz zindywidualizowanych okoliczności sprawy. Pierwsza, zapoczątkowana orzeczeniem z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93 opowiada się za powiązaniem nakładania kar z winą sprawcy (przez umożliwienie wykazania, że naruszenie prawa jest następstwem okoliczności, za które on nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary (zob. np. orzeczenia TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 i 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95 oraz wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09 i 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09). Spośród wielu szczególne znaczenie należy przypisać rozstrzygnięciu pełnego składu TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12. TK uznał za niekonstytucyjny przepis przewidujący obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. Trybunał podkreślił, że prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary

pieniężnej może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do chronionych wartości. W przypadku wyroku w sprawie sygn. akt SK 6/12 znaczenie miała znacząca wysokość kary administracyjnej wpływająca na jej dolegliwość. Druga linia akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, niezależnej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej (zob. np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; 24 stycznia 2006, sygn. akt SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06; 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07; 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10 i 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12).

3. Rozumowaniu przedstawionemu przez TK w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12 można przeciwstawić argumentację sformułowaną przez TK w wyroku z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12. W orzeczeniu tym Trybunał uzasadniał potrzebę obiektywnego ukształtowania odpowiedzialności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej. Stwierdził m.in., że „w przypadku kary administracyjnej, której główną funkcją jest prewencja, nie zaś odpłata za popełniony czyn zabroniony, nie ma konieczności odwoływania się do zasady winy, ponieważ kara administracyjna jest wymierzana za naruszenie porządku prawnego. To właśnie naruszenie obowiązków ustawowych i ustanowionych w drodze aktu administracyjnego, niezależnie od okoliczności tego naruszenia oraz nieuchronność kary administracyjnej, stanowią o prewencyjnej funkcji tej kary. Adresaci norm ustawowych obwarowanych karami administracyjnymi mają świadomość, że naruszenie ustawowo określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem konkretnej, zidentyfikowanej kary administracyjnej. Mają również świadomość, że organ administracji wymierzy daną karę niezależnie od stopnia winy podmiotu niedochowującego danego obowiązku. Fakt ten w połączeniu z szybkością postępowania administracyjnego i nieuchronnością kary może w istotny sposób zapobiec nie tylko łamaniu ustawy, ale także przestępstwom lub wykroczeniom, bowiem w niektórych obszarach prawa (o dużym znaczeniu społecznym), tak jak w omawianym przypadku prowadzenia gier hazardowych, dany czyn stanowi nie tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego, ale jednocześnie stanowi zagrożenie dla osób i społeczeństwa, dlatego podlega również odpowiedzialności karnej,

karnoskarbowej lub wykroczeniowej. Takie bowiem zachowanie sprawcy naruszenia wymaga sprawiedliwie wyważonej odpłaty za dane zachowanie”.

W innych orzeczeniach Trybunał odwoływał się do prewencji jako funkcji i celu sankcji prawnej. Administracyjne kary pieniężne spełniają funkcję dyscyplinująco-przymuszającą, która wzmacnia określony stopień represyjności tej sankcji. Brak stosownej sankcji powodowałby, że przepis nakładający dany obowiązek stawałby się martwy, a niespełnianie wprowadzonego obowiązku byłoby nagminne (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99). W wyroku z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11 Trybunał stwierdził natomiast że „w prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności. Organ administracyjny musi posiadać środki w postaci przymusu administracyjnego. W przeciwnym razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe. Sankcje administracyjne spełniają także funkcję redystrybucyjną. Polega ona na wydatkowaniu kwot uzyskanych przez organy administracji z tytułu nałożonych kar pieniężnych na cele zbliżone do celów, których nie osiągnięto lub które osiągnięto z opóźnieniem przez skutki niezgodnego z prawem działania obowiązanego”.

4. Sejm podziela wyrażone w ww. wyrokach przekonanie, że zapewnienie skutecznej prewencji może być argumentem przesądzającym o zgodności określonego mechanizmu zastosowania sankcji z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Przyjęcie takiej konkluzji w konkretnej sprawie zależy od wykazania, że zastosowana sankcja stanowi niezbędny środek prowadzący do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie efektywności norm prawa administracyjnego, z których naruszeniem związane jest jego zastosowanie.

Sejm jednocześnie zauważa jednak, że w odniesieniu do zastosowania konstrukcji odpowiedzialności obiektywnej wiążącej nałożenie kary pieniężnej wyłącznie z faktem niewykonania obowiązku natury prawoadministracyjnej bez

względu na okoliczności, w jakich doszło do naruszenia tego obowiązku, mogą występować poważne wątpliwości, czy przyjęcie takiej konstrukcji jest rzeczywiście niezbędną przesłanką skutecznej prewencji. Należy zwrócić uwagę, że tak szeroko zakrojone pole odpowiedzialności obejmuje całą gamę zróżnicowanych przypadków poczynając od świadomego zaniechania sprawcy, który celowo narusza obowiązek, mimo nieograniczonej możliwości jego realizacji, przez sytuację, w której do naruszenia nie dochodzi celowo, ale w wyniku niezachowania należytej staranności, w sytuacji w której sprawca nie podejmuje działań potrzebnych do realizacji obowiązku bezpodstawnie uważając, że nie dojdzie do naruszenia prawa, sytuacje, w których ze względu na okoliczności dotyczące zobowiązanego lub czynniki zewnętrzne zachowanie należytej staranności nie wystarczy do realizacji obowiązku, po sytuacji, w których działanie siły wyższej uniemożliwia realizację nałożonego obowiązku w sposób absolutny (tj. bez względu na zastosowane środki). Są to sytuacje zróżnicowane z punktu widzenia funkcjonowania mechanizmu prewencji. Należy przypomnieć, że pojęcie winy rozumiane jest jako podmiotowa zarzucalność czynu. Oznacza ono zatem sytuację, w której sprawcy można postawić zarzut, że nie zachował się zgodnie z normą, chociaż powinien i mógł zachować się zgodnie z prawem (por. np. W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*. Warszawa 1973, s.118-119; M. Kowalewska-Łukuć, *Wina w prawie karnym*. Warszawa 2019, s. 171; J. Majewski, P. Kardas, *O dwóch znaczeniach winy w prawie karnym*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10, s. 74). Wynika stąd m.in., że winy nie ponosi osoba, która popełnia czyn w sytuacji, w której nie może zachować się zgodnie z normą ze względu na czynniki zewnętrzne lub wewnętrzne, a także osoba znajdująca się w szczególnej sytuacji motywacyjnej (np. w stanie wyższej konieczności). Kara jako narzędzie prewencji nie uniemożliwia fizycznie naruszenia prawa ani nie zmniejsza fizycznie prawdopodobieństwa jego popełnienia. Istotą prewencji jest oddziaływanie na proces decyzyjny potencjalnego sprawcy. Zakłada się, że osoba zobowiązana do określonego działania uwzględnia ryzyko poniesienia kary oraz jej dolegliwość jako czynnik w procesie decyzyjnym dotyczącym własnego zachowania. Dotyczy to zarówno prewencji ogólnej skierowanej do ogółu potencjalnych sprawców, jak również prewencji indywidualnej, której istotą jest zapobieżenie ponownego naruszenia prawa przez sprawcę, któremu kara jest wymierzana. Istotą prewencji jest kształtowanie przekonania o nieuchronności kary, jej dostosowanie do stopnia winy sprawcy i okoliczności podmiotowo-przedmiotowych czynu, a zatem karanie sprawiedliwe

i tworzące atmosferę zaufania dla obowiązującego systemu prawnego (por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 6 lutego 2015 r., sygn. akt II Aka 1/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 28 października 2015 r., sygn. akt II Aka 334/15; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 2 stycznia 2019 r., sygn. akt II Aka 403/18 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20 września 2019 r., sygn. akt II Aka 361/19). Teoretyczny model prewencji przedstawia się wobec tego jako rodzaj kalkulacji, w którym dolegliwość kary ważona prawdopodobieństwem jej wykonania porównywana jest przez potencjalnego sprawcę z korzyściami, które może uzyskać z naruszenia prawa (por. np. K. Hylton, *Economic Theory of Criminal Law*. No. 19-9 Boston University School of Law, Law and Economics Research Paper 2019, s. 2-4; J. Kraakman, R. Kraakman, *Controlling corporate misconduct: an analysis of corporate liability regimes*, „New York University Law Review” 1997 r., vol. 72, s. 687–779).

5. Przedstawiony model należy uznać za uproszczenie. Motywy sprawcy decydujące o naruszeniu prawa są zwykle złożone. Nie zmienia to jednak faktu, że istotą działania kary jako prewencji jest wywarcie wpływu na proces decyzyjny potencjalnego sprawcy. Prawdopodobieństwo poniesienia kary ma być czynnikiem, który skłania jednostkę do zaniechania zachowań sprzecznych z obowiązującym porządkiem prawnym. Prewencyjne oddziaływanie kary odnosi się zatem do sfery woli. Prewencja może być w związku z tym skuteczna w tym obszarze, w którym adresat normy jest w stanie kierować swoim zachowaniem. W sytuacji, w której naruszenie normy chronionej przez sankcję nie zależy od woli sprawcy prewencyjne oddziaływanie kary nie jest możliwe. Z tego względu nie można uznać, że ryzyko poniesienia kary administracyjnej jest czynnikiem przymuszającym do respektowania nakazów i zakazów prawa publicznego w sytuacji, w której adresat normy nie może zachować się zgodnie z jej treścią. Nie ma przy tym znaczenia, czy brak takiej możliwości wynika z czynników zewnętrznych, których działania nie można było przewidzieć ani się mu przeciwstawić (siła wyższa), czy z przyczyn tkwiących po stronie samego sprawcy, którym jednak nie mógł się on przeciwstawić. W sytuacji, w której adresat normy mimo woli działania zgodnie z jej treścią nie może zachować się w ten sposób zagrożenie karą nie ma znaczenia jako czynnik motywujący go do przestrzegania prawa. Analogicznie należy potraktować sprawcę będącego osobą fizyczną, który ze względu na wiek nie może pokierować prawidłowo swoim zachowaniem. Należy zauważyć, że właśnie z tego względu normy prawa karnego

oraz odpowiedzialność za inne czyny karalne nie są adresowane do sprawców nieletnich (zob. art. 10 k.k.; art. 8 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.; art. 1 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 969). Granicę wieku jako okoliczność wyłączającą odpowiedzialność przyjmuje się także na gruncie prawa cywilnego w przepisach dotyczących czynów niedozwolonych mimo, że podstawową funkcją ochrony deliktowej nie jest prewencja, ale właściwa dystrybucja ryzyka poniesienia szkody (zob. art. 426 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1746 ze zm.; dalej: k.c.). Należy zauważyć, że adresatem obowiązku o charakterze publicznoprawnym mogą być osoby, które ze względu na wiek nie mogą pokierować swoim zachowaniem i które w związku z tym w obrocie prawnym działają przez swoich przedstawicieli. Jest wątpliwe, aby skierowanie sankcji w postaci kary administracyjnej do osoby małoletniej mogło oddziaływać prewencyjnie, skoro to nie ta osoba, a jej przedstawiciele w rzeczywistości podejmują decyzję o realizacji obowiązku. Jako niewłaściwe należy uznać także nałożenie kary administracyjnej na osoby działające w szczególnej sytuacji motywacyjnej, a zatem w sytuacji, w której adresat normy wprawdzie może zachować się zgodnie z jej treścią, ale działanie takie może prowadzić do ingerencji w inne dobra prawnie chronione (stan wyższej konieczności). Do sytuacji takiej odniósł się TK w wyroku z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, w którym stwierdził m.in., że „art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 627, ze zm.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2012 poz.1137, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających - ze względu na stan wyższej konieczności - kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że „organ stosujący sankcję administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jak również organ kontrolujący zasadność podjęcia tej decyzji, powinny mieć możliwość rozważenia wszystkich tych okoliczności składających się na sytuację stanu wyższej konieczności i w razie stwierdzenia ich wystąpienia - możliwość odstąpienia od wymierzenia sankcji z jednoczesnym przytoczeniem powodów wydania decyzji takiej treści w uzasadnieniu decyzji”. Możliwość taka jest – zdaniem TK – niezbędnym elementem wynikającej

z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwego ukształtowania procedury administracyjnej oraz wymogu sprawiedliwej procedury sądowej, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6. Wskazane wyżej trzy elementy, a więc zdolność pokierowania własnym postępowaniem związana z wiekiem, nieskrępowana czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi możliwość zachowania się zgodnie z normą oraz brak szczególnej sytuacji motywacyjnej decydują o możliwości przypisania winy osobie, która zachowała się w sposób sprzeczny z obowiązującą normą (J. Majewski, P. Kardas, jw., s. 74). Dwa pierwsze z tych elementów tj. brak możliwości pokierowania własnym zachowaniem oraz brak możliwości zachowania się zgodnie z normą powodują, że działania prewencyjne państwa w postaci zagrożenia czynu karą nie mogą być skuteczne. Kara wymierzona w takim przypadku sprawcy jest nie tylko niesprawiedliwa, ale także pozbawiona społecznej efektywności. W tych przypadkach sprawca albo nie może uwzględnić czynnika, jakim jest zagrożenie kary, jako elementu własnej motywacji, albo mimo świadomości takiego zagrożenia nie może zachować się zgodnie z normą. Karanie osoby działającej w szczególnej sytuacji motywacyjnej (np. stan wyższej konieczności) budzi natomiast zastrzeżenia aksjologiczne. Karania sprawcy nie można uznać za adekwatną reakcję państwa na naruszenie normy, jeżeli naruszenie normy chronionej sankcją kary administracyjnej było w konkretnym przypadku niezbędnym warunkiem ochrony uznanego przez prawo dobra, które w hierarchii dóbr prawnie chronionych zajmuje pozycję co najmniej równorzędną z dobrem chronionym naruszaną normą.

W konsekwencji należy uznać, że nakładanie kar administracyjnych na osoby, które nie ponoszą winy za popełnienie deliktu administracyjnego (w analizowanym przypadku polegającego na niezłożeniu sprawozdania do Prezesa URE) nie realizuje celu jakim jest prewencja ogólna i indywidualna, a w związku z tym nie może być uznane za działanie będące niezbędnym warunkiem przestrzegania sankcjonowanych norm prawa administracyjnego. Za mechanizm prewencji ogólnej nie można także uznać karania osób nieponoszących winy, w celu odstraszenia innych potencjalnych sprawców. Z jednej strony wystarczającym mechanizmem prewencyjnego oddziaływania na osoby, które mogą pokierować własnym zachowaniem, jest odpowiedzialność oparta na zasadzie winy. Z drugiej strony karanie osób nieponoszących winy za naruszenie normy wyłącznie w celu odstraszenia innych

potencjalnych sprawców przy pomocy surowości mechanizmu represji jest nie do zaakceptowania ze względu na nadmierne rozmiary represji.

7. Zdaniem Sejmu ewentualna redystrybucyjna funkcja pieniężnej kary administracyjnej nie jest dostatecznym usprawiedliwieniem nakładania kary na osoby, które nie ponoszą winy za naruszenie prawa. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że sprawiedliwa oraz ekonomicznie efektywna alokacja uszczerbku majątkowego wynikającego z naruszenia prawa nie jest domeną odpowiedzialności karno-administracyjnej, ale jest przede wszystkim zadaniem cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej (por. np. M. Kaliński [w:] *System Prawa Prywatnego*. t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 72-77). Naruszenie obowiązków wynikających z prawa publicznego jest działaniem bezprawnym w rozumieniu art. 415 k.c. i jest podstawą powstania obowiązku naprawienia szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z bezprawnym zachowaniem sprawcy. Zapłata dodatkowych świadczeń przekraczających rozmiary szkody nie pełni roli kompensacyjnej. Po drugie, w odniesieniu do kwestionowanych przez sąd przepisów należy zauważyć, że nie pełnią one roli redystrybucyjnej. Zgodnie z art. 175 ust. 2 u.o.z.e. kwestionowane kary stanowią dochód budżetu państwa i są wnoszone na rachunek właściwego urzędu skarbowego. Brak jest zobowiązania przekazania środków uzyskanych w wyniku zapłaty kary na cele związane z ewentualnymi szkodami, które mogą powstać w wyniku naruszenia norm, których realizacja chroniona jest przez sankcję administracyjnej kary pieniężnej. Zdaniem Sejmu, redystrybucja nie jest zatem okolicznością, która usprawiedliwiłaby nakładania kar na osoby nieponoszące winy za naruszenie prawa.

Sejm stoi ponadto na stanowisku, że okolicznością uzasadniającą nakładanie kar pieniężnych na osoby nieponoszące winy za naruszenie prawa nie może być niewielka dolegliwość kary. Każde nałożenie kary jest ingerencją w konstytucyjnie chronione prawa jednostki. Taka ingerencja musi być uzasadniona jako proporcjonalny środek do osiągnięcia celów wynikających z obowiązującego porządku konstytucyjnego. Oznacza to z jednej strony, że zastosowana sankcja nie może być bardziej dolegliwa niż jest to niezbędne do osiągnięcia realizowanych przez nią celów. Z drugiej strony zastosowany środek musi stanowić rzeczywiście narzędzie pozwalające na osiągnięcie zamierzonego przez prawodawcę oddziaływania. Ocena

sankcji jako proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie porządku prawnego zależy od kumulatywnego spełnienia obu tych przesłanek.

W odniesieniu do kwestionowanych przez sąd przepisów, jak to zostało wykazane powyżej, należy przyjąć, że istnieją uzasadnione powody do zakwestionowania nakładania administracyjnych kar pieniężnych na osoby nieponoszące winy za naruszenie prawa jako skutecznego środka ochrony przestrzegania sankcjonowanych norm administracyjnych. Jest to okoliczność wystarczająca dla przyjęcia, że badana przez Trybunał norma jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności. W zakresie, w którym sankcja nie może być efektywnym środkiem ochrony prawa, należy ją uznać za wadliwie skonstruowaną bez względu na jej wysokość i dolegliwość dla osoby, względem której jest stosowana.

8. Przenosząc powyższe rozważania na grunt art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r. oraz art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym aktualnie w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. należy stwierdzić, że konstrukcja tych przepisów nie spełnia kryteriów proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa w tym zakresie, w jakim przepisy te są podstawą nałożenia kary na osoby, które nie ponoszą winy za popełnienie czynu opisanego w art. 168 pkt 11 u.o.z.e. Możliwość odstąpienia od wymierzenia kary jest w art. 174 ust. 2 u.o.z.e. ujęta stosunkowo wąsko. Kompetentne organy mogą odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organy, o których mowa w art. 169 ust. 1 u.o.z.e., powzięły o tym wiadomość. Przepis ten nie zobowiązuje w opisanej sytuacji do odstąpienia od wymierzenia kary. Posługuje się także nieostrym określeniem „znikomego zakresu naruszeń”. W konsekwencji karę ponoszą podmioty, które nie wykonały obowiązku w wyniku działania siły wyższej, w wyniku innych okoliczności, które wbrew ich woli uniemożliwiły realizację obowiązku, które działały w warunkach stanu wyższej konieczności oraz w innych sytuacjach, w których naruszenie normy nie wynikało z ich winy. Jeżeli organ kompetentny do nałożenia kary uzyska wiedzę o naruszeniu przed ustaniem przeszkody do wykonania obowiązku, wymierzenie kary staje się obligatoryjne. Z przedstawionych wyżej powodów przepisu nakazującego wymierzenie kary podmiotowi, który nie ponosi winy za niewykonanie obowiązku nałożonego na niego przez ustawę nie może zostać uznane za proporcjonalną reakcję państwa na naruszenie obowiązku przedłożenia Prezesowi

URE prawidłowo sporządzanego sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e.

Kwestionowanych przez sąd przepisów nie można uznać także za prawidłowe z punktu widzenia prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd. Prawidłowość tę należy rozpatrywać nie tylko w aspekcie testu proporcjonalności, ale także oceny realizacji zasady sprawiedliwości w postępowaniu sądowym. Sejm podziela tutaj stanowisko wyrażone m.in. w wyrokach TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15 i 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 46/19, zgodnie z którym zobowiązanie sądu do zastosowania nieproporcjonalnej sankcji pozostaje w sprzeczności także z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu należy uznać, że w zakresie w jakim kwestionowane przepisy stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku, są **niezgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

9. Sejm nie podziela natomiast zastrzeżeń sądu dotyczących zgodności kwestionowanych przepisów z art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Wadliwość przepisów prawa materialnego polegająca na ukształtowaniu nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa, w konsekwencji uniemożliwiająca sądowi wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia nie oznacza automatycznie naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Związanie sędziego obowiązującą ustawą nie pozostaje w sprzeczności z jego niezawisłą pozycją. Przeciwnie jest to element określający podstawowe zobowiązanie sędziego, jakim jest realizacja obowiązującego prawa. Związanie sędziego ustawą nie jest także niedopuszczalną formą podporządkowania sędziego władzy ustawodawczej. Sama wadliwość normy (jej sprzeczność z innymi niż art. 178 ust. 1 Konstytucji wzorcami kontroli) nie oznacza automatycznie, że ustrojowa pozycja sędziego nie odpowiada wymogowi niezawisłości. Związanie sędziego normą ustawy sprzecznej z Konstytucją, ale korzystającej z domniemania konstytucyjności było już wielokrotnie przedmiotem refleksji TK (por. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt. P 4/99 i 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Nie jest to element polskiego porządku prawnego, który pozostawałby w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziów. Za taką okoliczność nie można uznać także określenia kary pieniężnej w sposób sztywny w zryczałtowanej

wysokości. Sprzeczność takiego rozwiązania z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji nie oznacza automatycznie sprzeczności z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziego. Norma została sformułowana w sposób abstrakcyjny i zdaniem Sejmu sposób jej zredagowania nie ogranicza w sposób niedopuszczalny niezależności sędziego przy podejmowaniu decyzji w konkretnej sprawie. Z tego względu należy uznać, że kwestionowane przez sąd przepisy są **zgodne** z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

10. W analogiczny sposób należy ocenić kwestię zgodności kwestionowanych przez sąd przepisów z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą TK ustawodawca może w sposób generalny i abstrakcyjny wyznaczać sądom określone obowiązki zarówno natury proceduralnej, jak i materialnoprawej, które muszą zostać zrealizowane przy wymierzaniu sprawiedliwości w konkretnych sprawach. Działanie takie pozostaje w zgodzie zarówno z art. 10, jak i przepisami rozdziału VIII Konstytucji (por. wyroki TK z 16 stycznia 2001, sygn. akt P 5/00 oraz 7 października 2014 r., sygn. akt K 9/13). Zdaniem Sejmu ustalenie w ustawie wysokości pieniężnej kary administracyjnej jako ściśle określonej kwoty nakładanej na sprawcę spełnia wyżej wskazane kryteria właściwej relacji między działaniem władzy ustawodawczej a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Konstytucyjna wadliwość przepisu polegająca na skonstruowaniu kary w sposób nieodpowiadający kryteriom proporcjonalności oraz sprawiedliwego procesu nie jest tożsame ze stwierdzeniem, że Sejm i Senat przekroczyły granicę swoich kompetencji jako władza ustawodawcza, ingerując w sferę zastrzeżoną dla sądów. Kwestionowana przez sąd norma ma charakter generalny i abstrakcyjny. Chociaż nie pozostawia sądowi wyboru co do treści sankcji, to nie przesądza rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Sąd pozostaje kompetentny co do oceny, czy zachodzą ustawowe przesłanki zastosowania kary w konkretnej sprawie. Ustawa nie przesądza w ten sposób treści konkretnego rozstrzygnięcia sądu. Należy zatem uznać, że kwestionowane przez sąd przepisy są **zgodne** z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

11. Uwzględniając przedstawioną wyżej argumentację Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r., w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. w zakresie w jakim stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub

nieprawidłowe wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki są **zgodne** z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz są **niezgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sejm wnosi także o stwierdzenie, że art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w brzmieniu aktualnym, tj. po dniu 14 lipca 2018 r., w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e., w zakresie w jakim stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki są **zgodne** z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz są **niezgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek