



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 9 listopada 2012 r.

Sygn. akt SK 15/12

BAS-WPTK-729/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	09. 11. 2012
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej G Sp. z o.o. z 3 listopada 2008 r. (sygn. akt SK 15/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059) **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem kontroli wskazanym w skardze konstytucyjnej z 3 listopada 2008 r. (dalej: skarga konstytucyjna, skarga) jest art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059; dalej również: p.e.). Zakwestionowany przepis stanowi: „Karze pieniężnej podlega ten kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji”.

### **II. Stan faktyczny sprawy**

Skarga konstytucyjna spółki G Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca prowadzi działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży paliw. W dniu marca 2005 r. w trakcie kontroli prowadzonej przez Inspekcję Handlową stwierdzono niezgodność z normą jednego z parametrów benzyny uniwersalnej dopuszczonej do obrotu na stacji paliw prowadzonej przez skarżącą. Jak zauważa skarżąca, paliwo o takich właściwościach zostało jej dostarczone, wraz ze stosownymi atestami przez producenta – J S.A. W następstwie przedmiotowej kontroli Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) wszczął postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji z stycznia 2007 r. (znak ) nakładającej na skarżącą karę pieniężną w kwocie zł za naruszenie warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej skarżącej przez Prezesa URE w dniu grudnia 2000 r. Od decyzji Prezesa URE skarżąca odwołała się do Sądu Okręgowego w W – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wyrokiem z czerwca 2007 r. (sygn. akt ) oddalił odwołanie. Skarżąca wniosła apelację od powyższego wyroku, oddaloną wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W Wydział Cywilny z maja 2008 r. (sygn. akt ).

### III. Zarzuty skarżącej

Według skarżącej art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji. Jak podnosi skarżąca kwestionowany przepis „stanowi naruszenie prawa Skarżącego do obrony w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy przed naczelnym organem administracji państwowej – Prezesem URE i Sądami obu instancji w sprawie zakończonej nałożeniem na skarżącego kary pieniężnej jako środka sankcyjnego – art. 42 ust. 2 Konstytucji, a także naruszenie (...) prawa Skarżącego do korzystania z domniemania niewinności – art. 42 ust. 3 Konstytucji przez zupełne pozbawienie (...) możliwości wykazywania, że niedopełnienie obowiązku administracyjnego jest następstwem okoliczności, za które Skarżący nie ponosi odpowiedzialności” (skarga, s. 1-2). W ocenie skarżącej treść art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. „powoduje, że w przypadku naruszania warunków koncesji wobec podmiotu korzystającego z koncesji stosuje się obligatoryjnie karę pieniężną niezależnie od zawinienia. Jest to w sposób oczywisty odpowiedzialność absolutna nieznaną w ogóle naszemu systemowi prawnemu. (...) Taka konstrukcja tego przepisu [art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. – uwaga własna] może powodować w istocie sytuację, że podmiot karany sankcją w postaci kary pieniężnej ponosi niejako odpowiedzialność za osoby trzecie, co jest sprzeczne w ogóle z jedną z naczelnych zasad prawa – zasady [sic! – uwaga własna] odpowiedzialności za własne czyny (...) Stosowanie kary pieniężnej na podstawie wiadomego przepisu [art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. – uwaga własna] narusza szeroko pojmowaną zasadę domniemania niewinności a więc przepis art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Narusza także zasadę prawa do obrony wyrażoną w art. 42 ust. 2 Konstytucji, bowiem podmiot wobec którego stosuje się karę pieniężną nie może powoływać okoliczności ekskulpujących czy egzoneracyjnych, gdyż ustawa Prawa energetyczne nie przewiduje tego” (skarga, s. 3-4).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazuje ponadto, że zaskarżony przepis narusza także „zasadę państwa prawnego” wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

### IV. Analiza formalnoprawna

Wymaga odnotowania, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca przywołuje art. 2 Konstytucji (nieprzywołany jako wzorzec kontroli w *petitum* skargi).

Jak wskazuje: „Instytucja kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 [ustawy – Prawo energetyczne – uwaga własna] (...) narusza także art. 2 Konstytucji, tj. wyrażoną w tym przepisie zasadę państwa prawnego. Wprowadzenie odpowiedzialności absolutnej w stanach faktycznych, do których odnosi się art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego nie jest zgodne z zasadą państwa prawnego” (skarga, s. 4). Merytoryczne odniesienie się przez Sejm do przedstawionego zarzutu – w oparciu o dyrektywę *falsa demonstratio non nocet* – jest niemożliwe z dwóch powodów.

Po pierwsze zarzut naruszenia zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji nie został przez skarżącą uzasadniony – w uzasadnieniu skargi skonstatowano tylko niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji. W szczególności skarżąca nie dookreśliła jak rozumie zasadę państwa prawnego oraz jakie jej komponenty przesądzają o trafności podniesionych zarzutów. Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) skarga konstytucyjna poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać uzasadnienie, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do kryteriów poprawności uzasadnienia pism inicjujących postępowanie przed sądem konstytucyjnym. Jak wskazał w wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10): „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”. Z kolei w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04) sąd konstytucyjny stwierdził, iż: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne [co w ocenie Sejmu należy odnosić również do skargi konstytucyjnej – uwaga własna], w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny”.

Po drugie – w ocenie Sejmu – nie jest dopuszczalne merytoryczne rozpoznanie zawartego w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, stanowiącego samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności. Jak

zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 maja 2008 r. (sygn. akt SK 91/06): „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do zasad będących elementami klauzuli «państwa prawnego» musi być poprzedzone określeniem przysługującego prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którymi zasady te zostały naruszone (...) Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny, gdy zarzuty skargi konstytucyjnej dotyczyły art. 32 Konstytucji. W postanowieniu z 12 stycznia 2004 r. wskazano, że «ani art. 2, ani art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić – według utrwalonego orzecznictwa – samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu skargowym. Przepisy te gwarantują określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak ani art. 2, ani 32 Konstytucji nie statuuja żadnej konkretnej wolności czy prawa. W konsekwencji mogą one stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ewentualnie – z naruszeniem zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji)»” (por. orzecznictwo przywoływane w cytowanym judykacie Trybunału Konstytucyjnego).

Wobec powyższego przywołanie przez skarżącą w uzasadnieniu skargi art. 2 Konstytucji Sejm uznaje za dopełnienie (wzmocnienie) argumentacji odnoszącej się do naruszenia art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

## **V. Wzorce kontroli**

### **V.1. Prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji)**

Artykuł 42 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa, prawo do obrony, występujące w postępowaniu karnym, oznacza możliwość podejmowania wszelkich działań niesprzecznych z prawem, które w przekonaniu osoby poddanej temu postępowaniu potwierdzą jej wersję zdarzeń (w trakcie których dojsć miało do popełnienia zarzucanego czynu) oraz jej niewinność lub występowanie określonego charakteru

winy (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 42, s. 8). Użyty przez ustrojodawcę zwrot „we wszystkich stadiach postępowania” oznacza, że prawo do obrony powinno występować „zarówno w stadiach przedjudykacyjnych, jak i przed organami orzekającymi, w tym i przed sądami wszystkich instancji. We wszystkich tych stadiach występuje ono w takim samym pełnym zakresie, niezależnie od tego, że nie wszystkie z tych stadiów mogą kończyć się takim czy innym orzeczeniem” (*ibidem*).

Za istotne ułatwienie w podejmowaniu działań „obronnych” uznaje się gwarancję korzystania w procesie karnym z obrońcy. Odnośnie do wskazania w omawianym przepisie Konstytucji na obrońcę „z wyboru” oraz „z urzędu” podnosi się, że: „Są to określenia o tak już zastanym rozumieniu, że nie muszą być one przez konstytucję wyjaśnione. Kategoria pierwsza oznacza przedstawicieli procesowych w sprawach karnych, funkcjonujących na podstawie prywatnego zlecenia, kategoria druga oznacza takichże przedstawicieli, ale funkcjonujących na podstawie powołania przez pewien czynnik władzy publicznej (zwykle przez sąd) dla konkretnego oskarżonego. Twórca konstytucji tradycyjnie uznał, że w procesach karnych, w których zagrożone są najcenniejsze dla człowieka dobra osobiste, należy potwierdzić możliwość powoływania pełnomocników procesowych, a w pewnych sytuacjach tacy pełnomocnicy muszą działać nawet bez względu na wolę tudzież możliwości finansowe podejrzanego” (*op. cit.*, s. 9).

Prawo do obrony było również przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08) sąd konstytucyjny wskazał, że „konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to przysługuje każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku, obejmuje również etap postępowania wykonawczego (...) art. 42-45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, lecz także odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze, w tym do odpowiedzialności dyscyplinarnej” (por. m. in. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt

K 47/05; 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07). Z kolei w wyroku z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 42/07) Trybunał przytoczył pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „nie formalne postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby czyni ją podmiotem prawa do obrony” (por. wyrok SN z 9 lutego 2004 r., sygn. akt KK 194/03).

Prawo do obrony może być rozpatrywane w dwóch aspektach: materialnym i formalnym. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych) – zob. przykładowo wyrok TK z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08). Natomiast w wyroku z 8 listopada 2004 r. (sygn. akt K 38/03) sąd konstytucyjny stwierdził za przedstawicielami doktryny prawa, że istota prawa do obrony w aspekcie materialnym przejawia się w możliwości „podejmowania wszelkich niesprzecznych z prawem działań (czynności procesowych) w celu obrony oskarżonego bądź podejrzanego przed stawianymi zarzutami oraz grożącymi konsekwencjami prawnymi (por. A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 272 [...])”. Natomiast przez obronę w aspekcie formalnym należy rozumieć prawo do korzystania z obrońcy z wyboru lub z urzędu (zob. przykładowo wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08).

Sąd konstytucyjny wypowiedział się na temat dopuszczalnych ograniczeń prawa do obrony. W wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08) zaakcentował, iż „prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniu w trybie art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Ograniczenia prawa do obrony „mogą zostać uznane za zgodne z Konstytucją pod warunkiem, że są wprowadzane w ustawie, są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób oraz nie naruszają istoty ograniczanego prawa. W ramach oceny ich konstytucyjności należy m.in. ustalić: 1) czy wprowadzone ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków; 2) czy jest niezbędne dla ochrony wartości, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) czy jest proporcjonalne, tzn. czy jego negatywne konsekwencje dla obywateli pozostają we właściwej proporcji do osiągniętego efektu (...)” (wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07; por. też wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07).

## V.2. Zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji)

Jak wskazuje się w doktrynie prawa „domniemanie niewinności oznacza, że fakt popełnienia zabronionego czynu i popełnienia go w sposób zawiniony musi być udowodniony, tzn. wykazany w sposób przekonujący organowi orzekającemu o karze. Domniemanie to zawiera w sobie wiele elementów m.in. to, że ciężar udowodnienia popełnienia czynu zabronionego spoczywa na wnoszącym tego rodzaju zarzuty (...), a osoba stojąca pod tego typu zarzutami nie ma obowiązku ujawniać faktów potwierdzających te zarzuty, a także oskarżony musi mieć możliwość kwestionowania dowodów przeciwko niemu (...) Jest to jednocześnie element «prawa do obrony». (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 42, s. 7).

## VI. Analiza merytoryczna

1. Na wstępie należy zaprezentować ogólne uwagi dotyczące zakresu stosowania art. 42 Konstytucji. Jak wskazuje P. Sarnecki: „Komentowany artykuł zajmuje się odpowiedzialnością karną, tj. taką odpowiedzialnością prawną za czyny ludzkie (działania i zaniechania), która polega na wymierzaniu kary. Kara jest szczególnego rodzaju sankcją prawną, różną np. od obowiązku naprawienia szkody (sankcja cywilnoprawna) czy też dolegliwości, poprzez którą zapewnia się realizację postanowień organów władzy publicznej (sankcja administracyjnoprawna, sankcja dyscyplinarna). (...) [J]ej celem nie jest usunięcie skutków naruszenia prawa, a samo poddanie jednostki pewnej dolegliwości. (...) W konsekwencji należy przyjąć, że ani postępowanie cywilne (rozpoznawcze i egzekucyjne), ani postępowanie administracyjne (decyzyjne i egzekucyjne), ani postępowanie karne wykonawcze, ani postępowanie dyscyplinarne (dotyczące czy to pracowników, czy to użytkowników pewnego zakładu), bez względu na to, jakie sankcje mogą być tu wymierzone, nie jest objęte zakresem komentowanego artykułu” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 42, s. 1-2).

Wypada jednak odnotować, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest uznawane za dopuszczalne (w ograniczonym zakresie) odnoszenie gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji do postępowań o innym – niż tylko *stricte* karnym – charakterze. I tak – przykładowo – w wyroku z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt K 31/08)



Trybunał wskazał, że art. 42-45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, lecz także odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze, w tym do odpowiedzialności dyscyplinarnej” (por. m. in. wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07).

Należy jednak mieć na uwadze, że jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. akt P 12/01): „[Z]sady ujęte w art. 42 Konstytucji w postępowaniach dyscyplinarnych stosowane są odpowiednio, a nie – wprost (...). Nie można bowiem pomijać faktu, że zasadniczą ich rolą jest stworzenie oskarżonemu konkretnych gwarancji w toku procesu karnego. Stąd też w innego rodzaju postępowaniach represyjnych (np. dyscyplinarnych) stosowanie zasady domniemania niewinności (czy zasady *nullum crimen sine lege*) musi doznawać pewnych modyfikacji, ponieważ oceny zachowań tam dokonywanych dotyczą czynów nie stanowiących przestępstw”. Jednocześnie w tym samym judykacie sąd konstytucyjny wskazał, że „Trudno byłoby jednak odnosić treść art. 42 ust. 3 Konstytucji do procedur ustawowych, których celem nie jest wymierzanie represji (por. wyrok z 29 stycznia 2002 r. w sprawie K. 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1), a jedynie tworzenie różnego rodzaju zabezpieczeń w zakresie np. należytego zawodowego prowadzenia działalności gospodarczej”.

2. W dalszej kolejności należy wykazać, czy w przedmiotowej sprawie przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją jest przepis wyrażający normę obligującą do zastosowania sankcji administracyjnej, a następnie rozważyć czy możliwe jest rozpoznanie zgodności takiego przepisu z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji. Problematyka sankcji administracyjnych (w tym administracyjnych kar pieniężnych) była przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 29 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K 17/97) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „Także prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, nie mające charakteru grzywny. Tak np. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (...) przewiduje w art. 110 ust. 1 karę pieniężną wymierzaną przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska za naruszania określonych tym przepisem wymagań ochrony środowiska przez jednostki organizacyjne, jak np. przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu, ilości

substancji dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza, a art. 110 ust. 1b tejże ustawy upoważnia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wymierzania kar pieniężnych za naruszenia przez jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne wymagań ochrony środowiska, polegające m.in. na niszczeniu drzew i krzewów. Wskazane kary pieniężne stosowane są niezależnie od przewidzianej w art. 106 tej ustawy odpowiedzialności karnej w ramach której przewidziano kary aresztu i grzywny. Kary pieniężne przewidziane są też w art. 108 § 2 kodeksu pracy, które stosuje pracodawca za przewidziane tym przepisem przekroczenia pracownicze, jak np. nieprzestrzeganie przepisów bhp, spożywanie alkoholu w pracy. Wskazane kary pieniężne nie mają z pewnością charakteru grzywny, w rozumieniu prawa karnego”.

Z kolei w wyroku z 18 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 23/99) Trybunał odniósł się do instytucji opłaty nakładanej z tytułu niezawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Jak wywiódł: „Tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki. Podkreślić jednak trzeba, że ingerencja ta stanowi sankcję niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów (...) Wysokość opłaty nie jest wobec tego uzależniona od stopnia winy podmiotu zobowiązanego, w rozumieniu prawnokarnym. Jest taka sama dla podmiotów zobowiązanych, bez względu na to jak długo nie wywiązywały się z obowiązku zawarcia umowy. (...) Sankcje stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter indywidualizowany. Niewątpliwie opłata przewidziana z tytułu niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego ma nie tylko charakter dyscyplinujący, ale także represyjny. Wniesienie opłaty nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy. Nie należy jej jednak utożsamiać z instytucją prawa karnego. Trzeba mieć na względzie, że kary pieniężne przewidziane są także prawem cywilnym (właśnie kary umowne) i administracyjnym (...)”.

Obszerne rozważania na temat charakteru sankcji administracyjnych Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku z 15 stycznia 2007 r. (sygn. akt P 19/06). Jak stwierdził: „Niewątpliwie należy się zgodzić, że instytucja kar pieniężnych powiązana

z problematyką sankcji i przymusu administracyjnego stanowi zagadnienie interdyscyplinarne. Jednakże określenie charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji nie może nigdy abstrahować od obowiązujących aktualnie rozwiązań prawnych stanowiących podstawę do nakładania tych kar. W tym sensie ostatnie słowo należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym kary pieniężnej (zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, z. 4/2003, s. 123 i n.). (...) Z punktu widzenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej. (...) W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych. W doktrynie tej gałęzi prawa uważa się, że aby akty administracyjne były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi posiadać środki do realizacji swej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe (zob. M. Szydło, *op. cit.* i powołana tam literatura, s. 123-125). (...) Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”.

O istocie kar administracyjnych polski sąd konstytucyjny wypowiedział się również w, wydanym w pełnym składzie, wyroku z 14 października 2009 r. (sygn. akt Kp 4/09). Jak zauważył: „Kary administracyjne są (...) stosowane automatycznie,

z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej. Element subiektywny (wina), a nawet świadomość dotycząca czynu nie mają znaczenia dla ukarania. Kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne i mają skłaniać ukaranego do przedsięwzięcia działań, mających na celu, w drodze własnej uwagi i starania, przeciwdziałanie sytuacjom stanowiącym hipotezę ukarania, podczas gdy kara *sensu stricto*, jako sankcja polegająca na penalizacji, musi mieć charakter indywidualizowany. (...) Ustawodawca, przyjmując odpowiedzialność administracyjną, ma na celu usprawnienie procesu wymierzania kary w stosunku do deliktów cechujących się stosunkowo niewielkim ładunkiem dezaprobaty w społeczeństwie. Proces stosowania kary jest wówczas odformalizowany, ponieważ subsumcja stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie. Stąd też «oderwanie» winy od deliktu ułatwia stosowanie prawa. Efektem posługiwania się przez ustawodawcę regulacją administracyjnoprawną przy konstruowaniu kar pieniężnych jest również odciążanie wymiaru sprawiedliwości przez administrację publiczną. Kwestią wtórną z tego wynikającą jest zapewne szybsze rozpatrywanie spraw dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych w porównaniu ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Nie bez znaczenia jest też argument, że koszty postępowania ponoszone przez Skarb Państwa są niewątpliwie znacznie niższe w administracji publicznej niż w sądownictwie (...) Dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (...) W orzecznictwie Trybunału podkreśla się przy tym, że kwestia dopuszczalności stosowania sankcji administracyjnych winna być oceniana z punktu widzenia funkcji, jaką sankcja ta ma spełniać. Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. Nie oznacza to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu

sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Skoro istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów, proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej (zob. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30)”.

3. W realiach przedmiotowej sprawy szczególnie istotne są te wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, które odnoszą się do możliwości stosowania gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji do postępowań, w których dochodzi do zastosowania sankcji administracyjnej (np. nałożenia kary pieniężnej). W tym kontekście należy wskazać na ustabilizowaną linię orzeczniczą sądu konstytucyjnego.

W wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. akt P 12/01) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być wiązana z każdym naruszeniem prawa. Przede wszystkim nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza wtedy, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i prawnej. Prowadzący działalność gospodarczą winni dawać rękojmię profesjonalnego i sumiennego realizowania obowiązków prawnych związanych z taką działalnością. W żadnym razie w pojęciu wolności gospodarczej nie mieści się prawo do swobodnego traktowania normatywnie określonych obowiązków. A skoro tak, to i racjonalnie ukształtowanych ujemnych konsekwencji obiektywnego naruszenia prawa nie można traktować jako niedopuszczalnego naruszenia wolności gospodarczej. Naruszający prawne rygory związane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie może więc usprawiedliwiać się wolnością gospodarczą. Wolność wiąże się zawsze z odpowiedzialnością związaną ze sposobem jej wykorzystania. Przedsiębiorca korzystający z wolności gospodarczej jest zawsze zobowiązany do zachowania w obrocie gospodarczym najwyższej staranności. Nie mogą powoływać się na brak wiedzy o stanie przedsiębiorstwa, ci którzy ze względu na powierzone im

zadania zobowiązani są do posiadania takiej wiedzy. Jeżeli tym wymaganiom nie czynią zadość nie spełniają podstawowych wymagań w zakresie reguł gry rynkowej i prawnego obrotu gospodarczego”.

Natomiast odnosząc się wprost do zakresu zastosowania art. 42 Konstytucji Trybunał wskazał, że: „art. 42 ust. 1-3 Konstytucji, który – co należy wyraźnie zaznaczyć – w sposób nie budzący wątpliwości odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym swoim orzecznictwie przewidział – w zakresie stosowania zasady domniemania niewinności – jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to jedynie poprzez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3” (wyrok TK, wydany w pełnym składzie, z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

Z kolei w wyroku z 24 stycznia 2006 r. (sygn. akt SK 52/04) sąd konstytucyjny wskazał, iż: „Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w szczególności w uzasadnieniu wyroku z 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27), że opłata jako sankcja administracyjna nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności) (zob. B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, „Przegląd Sądowy”, nr 7-8/2003, s. 67). Skoro sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Podzielając takie stanowisko, Trybunał uznał, że wzorzec określony w art. 42 Konstytucji jest w niniejszej sprawie nieadekwatny”.

Analogiczny pogląd Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyroku z 15 stycznia 2007 r. (sygn. akt P 19/06). Jak zauważył: „Tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja

ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałyby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności (zob. np. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 i wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04)". Innymi słowy „Konsekwencją przyjęcia tezy, że kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym nie mogą być one objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji” (postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07).

Na marginesie wypada odnotować, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również co do adekwatności wzorca kontroli z art. 42 ust. 1 Konstytucji (nie przywołanego przez skarżącą w przedmiotowej sprawie). Jak zauważył: „Kara pieniężna wprowadzona przez ten przepis [art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym – uwaga własna] nie sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie (por. M. Szydło, *op.cit.*, s. 132-133), ale ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej. Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Konsekwencją sformułowania przez Trybunał takiej konstatacji jest nieadekwatność w niniejszej sprawie wzorca określonego w art. 42 Konstytucji” (wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06).

Kolejnym judykatem, w którym Trybunał rozważał adekwatność wzorca kontroli z art. 42 Konstytucji w kontekście sankcji administracyjnych był wyrok z 22 września 2009 r. (sygn. akt SK 3/08). Podtrzymując stanowisko, zgodnie z którym reżim normatywny wynikający z art. 42 Konstytucji stosuje się wyłącznie do postępowań o *stricte* karnym charakterze, wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach (zob. wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08; postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07) Trybunał podkreślił, że: „Niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza (...) konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy. Ustawodawca, kształtując regulacje sankcyjne nieobjęte reżimem art. 42 Konstytucji, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych, a jego swoboda w tym zakresie w żadnym wypadku nie jest równoznaczna z samowolą”.

Wypada ponadto odnotować, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane były również poglądy o szerszym zakresie stosowania gwarancji wynikających z rozdziału II Konstytucji (w tym art. 42 Konstytucji). Odnosiły się one jednak do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przez korporacje zawodowe oraz postępowań administracyjnych w sprawie odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących określone zawody zaufania publicznego i dotyczyły kwestii takich jak: ustanowienie obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym (wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05); jawność postępowania dyscyplinarnego wobec adwokata (wyrok TK z 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07); tryb i przesłanki wyrażania przez sąd dyscyplinarny zgody na zatrzymanie sędziego, zastosowania wobec niego tymczasowego aresztowania i pociągnięcia do odpowiedzialności karnej (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07); odpowiedzialność zawodowa doradców inwestycyjnych (wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07).

Również w doktrynie prawa prezentowane są poglądy o braku możliwości stosowania norm wynikających z art. 42 Konstytucji do odpowiedzialności administracyjnej (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 42, s. 1-2; A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 638).

4. W świetle zaprezentowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy przeanalizować charakter sankcji nakładanej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Wykazanie, że w przedmiotowej sprawie dochodzi do zastosowania sankcji administracyjnej, w ocenie Sejmu, prowadzi do wniosku o nieadekwatności wzorców kontroli powołanych przez skarżącą.

Pojęcie „sankcja administracyjna” jest wieloznaczne i nie każdemu jej rodzajowi można przypisać charakter represyjny (zob. np. P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 161 i n.). Sygnalizując powyższą problematykę, należy wskazać, że pojęcie sankcji administracyjnej może być rozumiane na kilka sposobów (*ibidem*). Po pierwsze, jako aksjologicznie neutralna (tzn. mogąca przybierać postać zarówno dolegliwości jak i nagrody) konsekwencja naruszenia normy prawnej (zarówno w koncepcji trójczłonowej budowy normy prawnej jak i teorii norm sprzężonych). Po drugie, przez sankcję administracyjną można rozumieć negatywną reakcję ze strony państwa na niezastosowanie się do nakazu lub zakazu,



także wynikającego bezpośrednio z normy prawa (sankcja stanowi środek oddziaływania na podmiot postępujący niezgodnie z ciążącymi na nim obowiązkami). W świetle kolejnej koncepcji sankcja administracyjna stanowi element stosunku administracyjnoprawnego i jest konsekwencją zachowania się niezgodnego z jego treścią. Wreszcie sankcja administracyjna może być rozumiana jako prawna możliwość kształtowania przez organy administracji sytuacji prawnej innego podmiotu. Podobnie nie można wskazać jednej podstawowej funkcji sankcji administracyjnej. W doktrynie prawa akcentuje się przede wszystkim funkcje: represyjną (celem sankcji jest dolegliwość), restytucyjną (sankcja ma przywrócić zgodność rzeczywistości ze stanem pożądanym, wynikającym z normy prawa), motywacyjną, ochronną, redystrybucyjną, pomiaru wagi chronionego dobra.

Według M. Wincenciaka przez „sankcję administracyjną” należy rozumieć „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa” (M. Winceniak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73). Dla określenia sankcji prawodawca używa sformułowań jednowyrazowych lub dwuwyrazowych, które w języku potocznym są rozumiane jako dolegliwości np.: opłata podwyższona, kara pieniężna, grzywna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa (zob. *ibidem*, s. 73). W dalszej kolejności należy przedstawić różnice pomiędzy sankcjami administracyjnymi a karami kryminalnymi. Za M. Wincenciakiem można zaprezentować następujące kryteria, pomocne przy rozróżnianiu środków penalnych od administracyjnoprawnych: 1) kryterium podmiotu orzekającego w sprawie dolegliwości (w przypadku kar kryminalnych podmiotem tym jest zawsze sąd powszechny bądź Sąd Najwyższy); 2) kryterium nomenklatury sankcji przyjętej w kodeksie karnym, kodeksie wykroczeń, kodeksie karnym skarbowym i ustawach zawierających przepisy karne (ustawodawca dzieli dolegliwości wymierzone wobec sprawców przestępstw, przestępstw karnoskarbowych i wykroczeń na kary i środki karne); 3) kryterium funkcji grzywny w prawie karnym i administracyjnym – grzywna karna może być podstawową i jedyną dolegliwością wobec sprawcy przestępstwa i wykroczenia (jest typowym środkiem mającym spełnić cel represyjny), z kolei „grzywny” stosowane w postępowaniu administracyjnym należałoby określić jako środki przymusu, służące dyscyplinowaniu uczestników postępowania

administracyjnego (mają służyć sprawnemu wykonywaniu zadań administracji publicznej); celem wymierzenia grzywny administracyjnej jest osiągnięcie oczekiwanego przez organ zachowania podmiotu, który narusza prawo (zob. *ibidem*, s. 76-78).

Przechodząc na grunt bardziej szczegółowych rozważań należy wskazać na różnice jakie zachodzą pomiędzy administracyjnymi karami pieniężnymi oraz karą grzywny. Jak wskazuje się w doktrynie prawa: „Administracyjne kary pieniężne są wymierzane jako dolegliwości za działanie bez wymaganego prawem zezwolenia organu władzy publicznej. Mogą też być wymierzane za naruszenie zakazu lub nakazu określonego normami prawa, jak również za spowodowanie stanu bezprawia administracyjnego, posiadającego cechę ciągłości w określonym przedziale czasu. (...) Odpowiedzialność zagrożona karami pieniężnymi może być tzw. odpowiedzialnością obiektywną bądź na zasadzie winy. Podmiotem odpowiedzialnym prawnie może być nie tylko sprawca deliktu administracyjnego, ale również inny podmiot prawa, połączony określonym stosunkiem prawnym ze sprawcą. (...) Zagrożenie karą pieniężną może być określane przez ustawę w sposób sztywny poprzez określenie konkretnej stawki za określony rodzaj naruszenia bądź – przy zastosowaniu względnej określoności sankcji – poprzez sprecyzowanie górnego i dolnego progu zagrożenia bądź uzależnienia wielkości sankcji od dochodu osiąganego przez odpowiedzialnego administracyjnie w określonym przedziale czasu. Często wpływy z orzekanych kar stanowią dochód Skarbu Państwa (*ibidem*, s. 94-95).

Innymi słowy można wskazać na następujące kryteria dyferencjacji: 1) podmiot nakładający karę pieniężną; 2) brak – co do zasady – konieczności wykazania winy podmiotu oraz odpowiedniego stopnia szkodliwości społecznej czynu w przypadku nakładania administracyjnych kar pieniężnych; 3) sposób określenia sankcji – wielkość kary administracyjnej może być (przykładowo) uzależniona od stanu aktywów podmiotu karanego lub stanowić wielokrotność dobra materialnego pozyskanego niezgodnie z prawem; 4) można wreszcie wskazać, że przy wyborze metody regulacji (co w konsekwencji może rzutować na ocenę już istniejących rozwiązań prawnych) ustawodawca powinien mieć na względzie jakie zagrożenie dla wartości ważnych społecznie niesie działanie podlegające karze – popełnienie niektórych czynów, za które prawo przewiduje karanie w trybie administracyjnym, nie uzasadnia traktowania podmiotu dopuszczającego się takiego

czynu jako przestępcy w rozumieniu prawnokarnym. Funkcją sankcji administracyjnej może być przede wszystkim skuteczne zapewnienie podporządkowania normom sankcjonowanym (zob. *ibidem*, s. 100-105).

5. Wobec zaprezentowanych poglądów na istotę i charakter sankcji administracyjnych, należy porównać sankcję wyrażoną w kwestionowanym przepisie z powyższym modelem.

Po pierwsze, wypada zauważyć, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. został zamieszczony w rozdziale 7 ustawy – Prawo energetyczne, zatytułowanym „Kary pieniężne”. Sama zatem nazwa rozdziału wymienionego aktu prawnego może przesądzać za uznaniem przedmiotowej sankcji za karę administracyjną.

Po drugie, należy wskazać na podmiot, który jest uprawniony (w realiach przedmiotowej sprawy – zobowiązany) do wymierzenia przedmiotowej kary. Zgodnie z art. 56 ust. 2 pkt 1 p.e. karę w zakresie przewidzianym art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymierza Prezes URE – przedmiotowa kara pieniężna nie jest zatem nakładana przez sąd powszechny.

Po trzecie, wymaga rozważenia charakter odpowiedzialności przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Ustawodawca modelując odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji posłużył się powszechnie rozpoznawanym i akceptowanym modelem odpowiedzialności obiektywnej, właściwym dla sankcji administracyjnoprawnych. W ustawie – Prawo energetyczne jest mowa o tym, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Jednocześnie Prezes URE został na mocy art. 56 ust. 2 zobligowany („wymierza”) do nałożenia kary pieniężnej.

Po czwarte, ustawodawca zamieścił w przedmiotowej ustawie kryteria wymiaru kary, odnosząc się do stanu aktywów karanego podmiotu. Zgodnie z art. 53 ust. 3 p.e.: „Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym”. Ponadto na podstawie art. 56 ust. 6 p.e. „ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości

finansowe”. Wymaga jednak podkreślenie, że wskazanie stopnia zawinienia karanego podmiotu nie zmienia obiektywnego charakteru odpowiedzialności – zawinienie stanowi jedynie jeden z elementów mechanizmu miarkowania kary, która nakładana jest w wyniku stwierdzenia stanu (obiektywnego) sprzeczności z prawem.

Po piąte, należy odtworzyć katalog dóbr prawnie chronionych za pomocą przedmiotowej regulacji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 p.e.: „Celem ustawy [Prawo energetyczne – uwaga własna] jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”. Zgodnie z art. 21 ust. 1 p.e. zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. W realiach przedmiotowej sprawy należy podkreślić, że „Nie mniej istotne [niż działanie podejmowane przez Prezesa URE w ramach procedury przyznawania koncesji – uwaga własna] jest monitorowanie działalności podmiotów, które uzyskały koncesję Prezesa URE, w tym na magazynowanie paliw ciekłych, polegające na egzekwowaniu wykonywania działalności koncesjonowanej zgodnie z warunkami udzielonej koncesji. Działania te mają na celu wyegzekwowanie wykonywania działalności koncesjonowanej zgodnie z warunkami koncesji i przepisami prawa, niejednokrotnie konkretyzując się w postaci kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa URE, bądź też, w razie potrzeby, polegają na wyeliminowaniu z rynku paliw ciekłych przedsiębiorców, którzy dopuścili się rażących nieprawidłowości w trakcie wykonywania działalności (cofnięcie koncesji) – zob. *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. Z. Muras, M. Swora, Komentarz do art. 1, LEX/el.

Wobec powyższego należy uznać, że sankcja przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. ma charakter administracyjny. Ponadto – w ocenie Sejmu – nie można mówić o jej wyłącznie represyjnym charakterze. Cele realizowane w ustawie – Prawo energetyczne są istotne przede wszystkim z punktu widzenia interesów i bezpieczeństwa państwa (jak wskazuje się w doktrynie prawa w odniesieniu do działalności koncesjonowanej: „Koncesja stanowi zatem jeden z przejawów prawnej reglamentacji gospodarczej, której celem jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej ze względu na bezpieczeństwo państwa, obywateli czy inny ważny

interes publiczny – *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. Z. Muras, M. Swora, Komentarz do art. 32, LEX/el.

Również w doktrynie prawa uznaje się, że kary przewidziane w ustawie – Prawo energetyczne stanowią „element systemu mającego na celu wzmocnienie skuteczności i efektywności regulacji administracyjnoprawnej zawartej w ustawie” (M. Sachajko, *Komentarz do art. 56 ustawy – Prawo energetyczne*, LEX/el., uwaga 8). Przy czym wskazuje się *explicite*, że omawiane sankcje są sankcjami administracyjnoprawnymi, których funkcją jest zapewnienie zgodności działalności przedsiębiorstw energetycznych z celami wyznaczonymi przez postanowienia ustawy – Prawo energetyczne, a podstawą ich wymierzania jest naruszenie enumeratywnie wymienionych, a uregulowanych w art. 56 ust. 1 pkt 1-33 p.e. obowiązków normatywnych (zob. *ibidem*, uwaga 21). Jest to co do zasady odpowiedzialność obiektywna, która wynika z samego faktu naruszenia norm p.e. (odpowiedzialność ponoszą wyłącznie adresaci obowiązków administracyjnoprawnych, którzy nie przestrzegają nakazów i zakazów postępowania wymienionych w art. 56 ust. 1 pkt 1-33 p.e.; samo więc naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów niezależnie od możliwości przypisania mu winy stanowi podstawę zastosowania tego środka (zob. *ibidem*, uwaga 23-24).

Obiektywny – co do zasady – charakter odpowiedzialności przewidzianej w art. 56 pkt 1 p.e. (zob. jednak art. 56 ust. 1 pkt 7a p.e.) w ustawie – Prawo energetyczne dostrzegany jest również w orzecznictwie sądowym (zob. np. wyroki SN z: 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/10; 4 października 2010 r., sygn. akt III SK 21/10; 12 kwietnia 2011 r., III SK 46/10; 30 września 2011 r., sygn. akt III SK 10/11).

6. Podsumowując powyższe uwagi należy podkreślić następujące okoliczności.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawcy przysługuje swoboda doboru instrumentów prawnych, w tym odnoszących się do regulacji sankcjonujących naruszenia porządku prawnego (swoboda wyboru reżimu prawnego jakiemu podlegają poszczególne naruszenia – od regulacji cywilnoprawnych poprzez administracyjne, na instrumentach prawnokarnych skończywszy). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 października 2001 r. (sygn. akt SK 8/00): „Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie

podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawcy przydana została przy tym znaczna swoboda w kształtowaniu obowiązującego prawa. Jej granice wyznaczają w szczególności normy konstytucyjne. (...) ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc – także celom kryminalnopolitycznym”. Innymi słowy: „To ustawodawca decyduje, jaką odpowiedzialność prawną ma ponieść sprawca naruszenia prawa – karną, majątkową, cywilną, administracyjną, porządkową, dyscyplinarną, służbową, polityczną, parlamentarną czy inną. Ustawodawca określa również typ i rodzaj postępowania oraz organ właściwy do załatwienia lub rozpoznania sprawy. Ustawodawca czyni to, kierując się celem, dla którego podjął się uregulowania danego wycinka rzeczywistości, racjonalnością działania organów władzy publicznej, adekwatnością zastosowanych środków itp.” (postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07). W tym kontekście warto również przytoczyć wypowiedź Trybunału zawartą w wyroku z 15 stycznia 2007 r. (sygn. akt P 19/06): „[O]kreślenie charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji nie może nigdy abstrahować od obowiązujących aktualnie rozwiązań prawnych stanowiących podstawę do nakładania tych kar. W tym sensie ostatnie słowo należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym kary pieniężnej (zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, z. 4/2003, s. 123 i n.)”. Jak wykazano przedmiotowa kara pieniężna koresponduje z modelem sankcji administracyjnych rozpoznawanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie prawa.

Powyższa konstatacja znajduje oparcie również w charakterze i funkcji przedmiotowej kary pieniężnej.

Po pierwsze kara przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. realizuje – w ocenie Sejmu – w pierwszej kolejności cel prewencyjny. Prewencja jako pierwszoplanowa funkcja kar administracyjnych wskazywana jest również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09). Zapewnienie zgodnego z prawem (w tym z obowiązkami wynikającymi z udzielanych koncesji) obrotu paliwami (w tym, jak w realiach przedmiotowej sprawy, benzyny uniwersalnej) jest bowiem jednym z głównych celów ustawy – Prawo energetyczne. W takim też kontekście należy postrzegać sankcje przewidziane w przedmiotowej ustawie. Ich nadrzędnym celem

nie jest indywidualna represja, ale generalne usprawienie i zabezpieczenie obrotu. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne i mają skłaniać ukaranego do przedsięwzięcia działań, mających na celu, w drodze własnej uwagi i starania, przeciwdziałanie sytuacjom stanowiącym hipotezę ukarania (...)” (wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

Na rzecz powyższego świadczy również wybrany przez ustawodawcę model odpowiedzialności, czyli odpowiedzialność obiektywna. Uzależnienie stosowania kary pieniężnej przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. od obiektywnego naruszenia warunków koncesji (do przestrzegania których podmiot otrzymujący koncesję jest zobowiązany także na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. 1 p.e.) wymusza na podmiotach prowadzących działalność koncesjonowaną szczególną staranność oraz usprawia wymierzanie odpowiedzialności i tym samym eliminowanie stanów niezgodności z prawem.

7. Powyższe okoliczności przesądzają zdaniem Sejmu za uznaniem, że kara przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. przynależy do administracyjnych kar pieniężnych. Powyższa konstatacja skonfrontowana z zaprezentowanymi wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego oraz przedstawicieli doktryny prawa przesądza o wyłączeniu przedmiotowej regulacji z reżimu prawnego wynikającego z art. 42 Konstytucji. Jak bowiem wskazano, wzmiankowany przepis ustawy zasadniczej odnosi się do postępowań o charakterze karnym, których efektem jest wymierzenie indywidualnie nakierowanej represji (jako nerelevantną z punktu widzenia niniejszej sprawy należy potraktować, dostrzegając w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, dopuszczalność odpowiedniego stosowania wybranych gwarancji wynikających z art. 42 Konstytucji do postępowań o charakterze dyscyplinarnym – nie odpowiadają one bowiem modelowi odpowiedzialności o charakterze obiektywnym, skutkującej nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej, której głównym celem jest prewencja, a nie represja).

Dla porządku wypada odnotować, że w sprawach, w których Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się o braku możliwości stosowania art. 42 Konstytucji do odpowiedzialności o innym niż karna charakterze, ocenie sądu konstytucyjnego podlegały przepisy przewidujące: a) odpowiedzialność za niezgłoszenie przez przedsiębiorcę wniosku o ogłoszenie upadłości (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt

P 12/01); b) opłatę manipulacyjną dodatkową w wysokości wartości celnej towaru odpowiadającej różnicy między wartością towaru przedstawionego a ujawnionego w wyniku rewizji celnej (wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04); c) karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego (wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06); d) karę pieniężną nakładaną na wykonującego przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym lub przepisów o czasie pracy kierowców (wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06); e) karę pieniężną za umieszczenie bez zezwolenia tablicy reklamowej w pasie drogowym (postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07); f) sankcję za brak pozwolenia na użytkowanie stacji dystrybucji gazu płynnego propan-butan (wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08); g) karę za naruszenie przepisów o rybołówstwie (wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08).

Jak wykazano Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje, że w sprawach dotyczących kar administracyjnych art. 42 Konstytucji nie stanowi właściwego (adekwatnego) wzorca kontroli konstytucyjności. W tym miejscu należy jednak przypomnieć, że: „Niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza (...) konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy. Ustawodawca, kształtując regulacje sankcyjne nieobjęte reżimem art. 42 Konstytucji, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych, a jego swoboda w tym zakresie w żadnym wypadku nie jest równoznaczna z samowolą” (wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08). Innymi słowy: „[S]woboda ustawodawcy kształtowania zasad odpowiedzialności za konkretne zachowania naruszające porządek prawny nie jest nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy zawsze poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, oraz praw i wolności jednostki. Ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę równości, zasadę sprawiedliwości oraz obowiązek zapewnienia ochrony własności (...) i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia (...)” – postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt P 52/07.

Na marginesie wypada również odnotować, że na podstawie art. 1 pkt 38 lit. e ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104) do art. 56 p.e. dodano ustęp 6a w brzmieniu: „Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli



stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek". Cytowany przepis stanowi istotny instrument o charakterze gwarancyjnym, łagodzący – do pewnego stopnia rygoryzm – stosowania kar administracyjnych przewidzianych w ustawie – Prawo energetyczne.

9. Biorąc pod uwagę powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kobacz