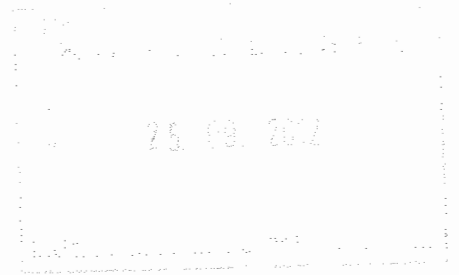




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 24 września 2012 r.

PG VIII TK 44/12
(SK 15/12)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną „G ” Sp. z o.o. o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.) - z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 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.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej „G ” Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, Spółka) zarzuciła przepisowi art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne¹ [(Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.), dalej: Prawo energetyczne] niezgodność z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

Skarga konstytucyjna sformułowana została w związku z następującym stanem faktycznym.

Decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) z dnia grudnia 2000 r. (Nr:), zmienioną następnie decyzją z dnia stycznia 2001 r., Spółka otrzymała koncesję na prowadzenie

¹ Art. 56. 1. Karze pieniężnej podlega ten, kto:

1) - 11) (...)

12) nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji;

13) - 33) (...)

2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza:

1) w zakresie pkt 1-27, 31-33 Prezes URE;

2) w zakresie pkt 28-30 Prezes Agencji Rynku Rolnego.

2a. – 2f. (...)

3. 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.

4. Kara pieniężna jest płatna na konto właściwego urzędu skarbowego, z zastrzeżeniem ust. 2b.

5. Niezależnie od kary pieniężnej określonej w ust. 1-4 Prezes URE może nałożyć karę pieniężną na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300 % jego miesięcznego wynagrodzenia.

6. Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

6a. Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

7. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

8. Prezes URE niezwłocznie powiadamia Komisję Europejską o zmianach przepisów w zakresie kar pieniężnych i o działaniach podejmowanych w przypadku naruszeń przepisów rozporządzenia (WE) nr 714/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, a także przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1775/2005/WE z dnia 28 września 2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego.

² Art. 42. 1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. 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.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

działalności gospodarczej, określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 Prawa energetycznego³, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi.

Jeden z warunków udzielonej koncesji przewidywał (w pkt 2.2.3), adresowany do koncesjonariusza, zakaz obrotu takimi paliwami ciekłymi, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów lub z norm określonych obowiązującymi przepisami.

W wyniku kontroli, przeprowadzonej w dniu marca 2005 r. przez inspektorów Inspekcji Handlowej (dalej: IH) na stacji paliw ciekłych, należącej do skarżącej, stwierdzono nieprawidłowości, polegające na oferowaniu do sprzedaży benzyny uniwersalnej U-95, niespełniającej wymagań jakościowych, przewidzianych wówczas rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia

³ Art. 32. 1. Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie:

1) wytwarzania paliw lub energii, z wyłączeniem wytwarzania:

- a) paliw stałych lub paliw gazowych,
- b) energii elektrycznej w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nieprzekraczającej 50 MW niezaliczanych do odnawialnych źródeł energii lub do źródeł wytwarzających energię elektryczną w kogeneracji z wyłączeniem wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego,
- c) ciepła w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nieprzekraczającej 5 MW;

2) magazynowania paliw gazowych w instalacjach magazynowych, skraplania gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego, jak również magazynowania paliw ciekłych, z wyłączeniem: lokalnego magazynowania gazu płynnego w instalacjach o przepustowości poniżej 1 MJ/s oraz magazynowania paliw ciekłych w obrocie detalicznym;

3) przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, z wyłączeniem: dystrybucji paliw gazowych w sieci o przepustowości poniżej 1 MJ/s oraz przesyłania lub dystrybucji ciepła, jeżeli łączna moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5 MW;

4) obrotu paliwami lub energią, z wyłączeniem:

- a) obrotu paliwami stałymi, obrotu energią elektryczną za pomocą instalacji o napięciu poniżej 1 kV będącej własnością odbiorcy, obrotu paliwami gazowymi, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 100.000 euro, obrotu gazem płynnym, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 10.000 euro oraz obrotu ciepłem, jeżeli moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5 MW,

- b) obrotu paliwami gazowymi lub energią elektryczną dokonywanego na giełdzie towarowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych lub rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi przez towarowe domy maklerskie lub domy maklerskie prowadzące działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi oraz przez spółkę prowadzącą giełdę towarową, giełdową izbę rozrachunkową, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. lub przez spółkę, której Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. przekazał wykonywanie czynności z zakresu zadań, o których mowa w art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, nabywające paliwa gazowe lub energię elektryczną, z tytułu realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych.

2. Koncesje na prowadzenie działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 4, w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, będą wydawane z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł gazu oraz bezpieczeństwa energetycznego.

3. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, określi, w drodze rozporządzenia, minimalny poziom dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy poprzez ustalenie maksymalnego procentowego udziału gazu z jednego źródła. Rozporządzenie określi poziom dywersyfikacji na okres co najmniej 10 lat.

4. Uzyskania koncesji, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania ciepła uzyskiwanego w przemysłowych procesach technologicznych, a także gdy wielkość mocy zamówionej przez odbiorców nie przekracza 5 MW.

5. Uzyskania koncesji, o której mowa w ust. 1 pkt 4, nie wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu benzyną lotniczą oznaczoną symbolem PKWiU 23.20.11-40 oraz objętą kodem CN 2710 11 31, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 1.000.000 euro.

16 sierpnia 2004 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. Nr 192, poz. 1969; dalej: rozporządzenie z 2004 r.)⁴.

W toku tej kontroli pobrano próbkę paliwa, celem przeprowadzenia badań przez właściwą placówkę analityczną (w tym przypadku – przez Instytut Technologii Nafty w K).

Po potwierdzeniu niezgodności jakości zbadanego paliwa z normami jakościowymi, przewidzianymi rozporządzeniem z 2004 r. dla tego rodzaju benzyny, przez nadmierną zawartość siarki w jego składzie, Główny Inspektor IH w Warszawie powiadomił o wynikach kontroli Prezesa URE, który w dniu 16 stycznia 2006 r. skierował do Spółki informację o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej w związku z naruszeniem warunków udzielonej koncesji.

Po przeprowadzeniu tego postępowania, decyzją z dnia stycznia 2007 r. (nr:), Prezes URE wymierzył Spółce karę pieniężną w wysokości zł. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano m.in. na to, że „[p]rzedsiębiorca prowadzący profesjonalną działalność gospodarczą powinien dołożyć należytej staranności w zakresie jej prowadzenia, aby wykluczyć możliwość pogorszenia się parametrów jakościowych paliwa w każdym stadium obrotu paliwami. Przedsiębiorca musi mieć również na uwadze, że niedotrzymanie limitu zawartości siarki powoduje skrócenie żywotności katalizatora, a w konsekwencji zakłócenie pracy systemu sterowania dawką paliwa i problemy z właściwą pracą silnika. Istnieje także niebezpieczeństwo korozji silnika.”

Prezes URE stwierdził nadto, iż „[p]rzedsiębiorca (skarżąca Spółka – przyp. wł.) nie dochował należytej staranności przy prowadzeniu działalności

⁴ zastąpione następnie rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 października 2005 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. Nr 216, poz. 1825), zmienionym rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 8 września 2006 r. (Dz. U. Nr 167, poz. 1185); obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. Nr 221, poz. 1441), zmienione rozporządzeniem tegoż Ministra z dnia 2 lutego 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 136)

koncesjonowanej, gdyż nie podjął działań zmierzających do zapewnienia prawidłowej jakości paliwa w każdym stadium jego obrotu".

Spółka wniosła od tej decyzji odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), prezentując szereg argumentów, które - jej zdaniem - świadczyły o braku zawinienia przy dokonywaniu obrotu paliwem o składzie wskazującym odstępstwo od normy jakościowej. SOKiK nie podzielił argumentów skarżącej i, wyrokiem z dnia czerwca 2007 r. (sygn. akt), jej odwołanie oddalił.

W uzasadnieniu orzeczenia SOKiK podkreślił, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do wymierzenia koncesjonariuszowi kary pieniężnej. Skarżąca bowiem, akceptując warunki udzielonej koncesji, w tym także wspomniany wyżej pkt 2.2.3, który zakazywał sprzedaży przez koncesjonariusza paliw nieodpowiadających normatywnym wymaganiom jakościowym, powinna liczyć się z obowiązkami wynikającymi z postanowień tej koncesji oraz z ewentualnymi trudnościami w sprostaniu określonym nią obowiązkom. Wymagania koncesji nakazywały koncesjonariuszowi podjęcie nadto wszelkich takich działań, które wykluczałyby możliwość wprowadzenia do obrotu paliwa o jakości nieodpowiadającej normom, w tym paliwa o zawyżonej zawartości siarki. Przedsiębiorca prowadzący stacje paliw, a więc reglamentowaną przez koncesjonowanie działalność gospodarczą, ma - w ocenie SOKiK - pełną swobodę w zakresie podejmowania działań w celu pełnego wywiązywania się z obowiązków koncesyjnych, takich jak żądanie certyfikatów kwalitatywnych od dostawcy paliwa czy pobieranie próbek z dostarczanej partii paliwa, celem dokonania stosownych badań jakościowych. To właśnie za uchybienie obowiązkowi wynikającemu z koncesji, mające „charakter zawinionego zaniechania” (a nie za wprowadzenie do obrotu paliwa nieodpowiedniej jakości), została nałożona na

skarżącą kara pieniężna. Ponadto SOKiK stwierdził, że skarżąca nie udowodniła dopelnienia przez nią należytej staranności (ocenianej przy uwzględnieniu profesjonalnego charakteru prowadzonej działalności gospodarczej) w zakresie obowiązku koncesyjnego. Nie przeprowadziła bowiem żadnych własnych badań jakości dostarczanego paliwa.

Sąd nie podzielił poglądu skarżącej, iż brak zawinienia po jej stronie jest przesłanką wyłączającą możliwość nałożenia kary pieniężnej, albowiem Prezes URE - stosując art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego - ocenia wyłącznie obiektywne okoliczności, a więc wypełnienie przez przedsiębiorcę obowiązków wynikających z udzielonej mu koncesji. Przedmiotem oceny Prezesa URE jest spełnianie warunków, od których zależy dopuszczalność prowadzenia działalności w tym zakresie. Sąd uznał nadto, iż wymierzona kara, ze względu na jej wysokość stanowiącą równowartość tylko 0,3 % przychodu osiągniętego przez Spółkę z działalności koncesjonowanej, ma w istocie wymiar symboliczny.

Skarżąca wniosła apelację od powyższego wyroku. Sąd Apelacyjny w Warszawie - VI Wydział Cywilny, wyrokiem z dnia maja 2008 r. (sygn. akt), oddalił apelację, podzielając w całości pogląd sądu okręgowego, że w art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego wskazano przesłanki winy, przez co wina przedsiębiorcy nie jest wymogiem warunkującym nałożenie kary pieniężnej. Obowiązek wynikający z pkt. 2.2.3 koncesji uwzględniał specyfikę profesjonalnej działalności gospodarczej prowadzonej przez skarżącą, na której ciążył - zdaniem Sądu Apelacyjnego - „obowiązek takiej organizacji obrotu, która wykluczałaby możliwość wprowadzenia towaru nienależytej jakości”. Nie zwalniałaby skarżącej z tego obowiązku także okoliczność, że niewłaściwa jakość dostarczonej do stacji paliw Spółki benzyny przez L S.A. powstała w przedsiębiorstwie dostarczającym benzynę do skarżącej, a więc wady towaru nastąpiły z winy dostawcy.

Przechodząc do omówienia zarzutów skarżącej wobec kwestionowanej przez nią regulacji, należy na wstępie zauważyć, iż skarga konstytucyjna sformułowana została po wyczerpaniu przez Spółkę drogi administracyjno-sądowej, w związku z oddaleniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie apelacji tej Spółki od wyroku SOKiK w Warszawie.

Skargą konstytucyjną objęto unormowanie, przewidujące karę pieniężną za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji, które było podstawą zastosowania takiej kary wobec Spółki, jako koncesjonariusza.

W przekonaniu skarżącej Spółki przepis ten narusza jej prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do korzystania z domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji), ponieważ „pozbawił skarżącą możliwości wykazywania, że niedopełnienie obowiązku administracyjnego jest następstwem okoliczności, za które skarżąca nie ponosi odpowiedzialności”, a ponadto przewiduje stosowanie kary pieniężnej „niezależnie od zawinienia”.

Podjmując analizę zarzutów skarżącej, należy podkreślić, iż dla oceny konstytucyjności przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego kluczowy wydaje się problem dopuszczalności stosowania przez organ administracji publicznej środków represyjnych zbliżonych w swym charakterze i dolegliwości do środków represji karnej.

Ten bowiem aspekt wyraźnie tkwi w tle skargi i akcentuje go skarżąca, zarzucając kwestionowanej regulacji pozbawienie jej adresatów, szczególnie istotnych dla ochrony praw jednostki, gwarancji przysługujących na podstawie art. 42 Konstytucji.

Ustawodawca przesądził jednak o administracyjnym trybie orzekania i egzekwowania kar pieniężnych za tego rodzaju naruszenie porządku prawnego. Już sama ta okoliczność sprawia, że koncepcja zmierzająca do usytuowania tych kar w obrębie odpowiedzialności karnej, opartej o koncepcję winy sprawcy i

gwarancje wynikające z domniemania niewinności - a za taką wydaje się opowiadać skarżąca - wymagałaby wykazania, że niedopełnienie obowiązków koncesjonariusza, w zakresie przestrzegania wymagań przewidzianych udzieloną koncesją - co w konsekwencji oznacza dopuszczenie do obrotu paliwa niespełniającego kryteriów jakościowych, mogące prowadzić do naruszenia bezpieczeństwa i interesu konsumentów - to czyn o charakterze kryminalnym. W omawianym przypadku kara pieniężna dotyczy natomiast nie takiego naruszenia porządku prawnego, które wymaga reakcji prawnokarnej ze strony państwa, ale wyłącznie naruszenia warunków udzielonego zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej, reglamentowanej ze względu na specyfikę przedmiotu obrotu towarowego.

Na marginesie warto dodać, że zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw, w okresie dotyczącym stanu faktycznego sprawy objętego skargą konstytucyjną, określała ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych [Dz. U. Nr 34, poz. 293 ze zm., dalej: ustawa o kontroli paliw z 2004 r.], która w art. 4 ust. 2 upoważniała ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań jakościowych dla paliw ciekłych⁵ [obecnie problematykę tę reguluje ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. Nr 169, poz. 1200 ze zm.)⁶], dalej: ustawa o kontroli paliw z 2006 r., a

⁵ **Art. 4. 1.** Paliwa ciekłe i biopaliwa ciekłe powinny spełniać wymagania jakościowe właściwe dla danego paliwa w szczególności ze względu na ochronę środowiska.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla paliw ciekłych, biorąc pod uwagę postanowienia właściwych norm w tym zakresie.

3. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, wymagania jakościowe dla biopaliw ciekłych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w stosowaniu biopaliw ciekłych.

⁶ **Art. 1.** Ustawa określa zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw przeznaczonych do stosowania:

1) w pojazdach, ciągnikach rolniczych, a także maszynach nieporuszających się po drogach,

2) w instalacjach energetycznego spalania oraz w statkach żeglugi śródlądowej,

3) w wybranych flotach,

4) przez rolników na własny użytek

- w celu ograniczania negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi.

upoważnienie o tożsamej przedmiotowo treści zawarte jest w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r.^{7]}. W ustawie tej przewidziany był przepis karny, penalizujący zarówno umyślne, jak i nieumyślne zachowania w postaci dokonywania obrotu paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi, niespełniającymi wymagań jakościowych określonych w ustawie (art. 23 ustawy o kontroli paliw z 2004 r.⁸).

Odpowiedzialność zatem za naruszenie prawa, w postaci zawinionego wprowadzenia do obrotu paliwa o jakości nieodpowiadającej normom, miała charakter odpowiedzialności karnej (aktualnie czyn ten określa art. 31 ustawy o kontroli paliw z 2006 r.⁹), co należy wyraźnie odróżnić od odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie warunków udzielonej koncesji.

W doktrynie prawa administracyjnego uważa się, że wszelkie akty administracyjne, zawierające nakazy, zakazy bądź nakładające określone obowiązki, aby były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. Organ

⁷ Art. 3. 1. Paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa, ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, ciągnikach rolniczych, a także maszynach nieporuszających się po drogach.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzeń, wymagania jakościowe dla:

1) paliw ciekłych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie;
 2) biopaliw ciekłych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w stosowaniu biopaliw ciekłych;
 3) gazu skroplonego (LPG), biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie;
 4) sprężonego gazu ziemnego (CNG), biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie.

⁸ Art. 23. 1. Kto dokonuje obrotu paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi niespełniającymi wymagań jakościowych określonych w ustawie, podlega grzywnie do 500.000 złotych lub karze pozbawienia wolności do lat 3.

2. Tej samej karze podlega ten, kto w stacji zakładowej gromadzi paliwo ciekłe lub biopaliwo ciekłe niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie.

3. Jeżeli paliwa, o których mowa w ust. 1 lub 2, stanowią mienie znacznej wartości, sprawca podlega grzywnie do 1.000.000 złotych lub karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

4. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie.

5. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1-3 działa nieumyślnie, podlega grzywnie do 250.000 złotych.

⁹ Art. 31. 1. Kto wytwarza, transportuje, magazynuje lub wprowadza do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG) lub lekki olej opałowy niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie, podlega grzywnie od 50.000 zł do 500.000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3.

2. Tej samej karze podlega ten, kto w stacji zakładowej gromadzi paliwa wymienione w ust. 1 niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie.

3. Jeżeli paliwa, o których mowa w ust. 1 lub 2, stanowią mienie znacznej wartości, sprawca podlega grzywnie od 100.000 zł do 1.000.000 zł lub karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

4. W przypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie od 10.000 zł do 25.000 zł.

5. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1-3 działa nieumyślnie, podlega grzywnie od 25.000 zł do 250.000 zł.

administracyjny musi posiadać środki do realizacji swojej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe¹⁰.

Z tego powodu, zakres środków przymusu administracyjnego jest dość szeroki i obejmuje - obok sankcji nieważności pewnych czynności, sankcji utraty pewnych korzyści, sankcji cofania lub wygaszania przyznanych uprawnień - także sankcje dyscyplinarne i sankcje finansowe, w tym kary pieniężne oraz egzekucję administracyjną. Instytucja kar pieniężnych, czy szerzej - kar administracyjnych, jako forma stosowania przymusu w prawie administracyjnym, stanowi niewątpliwie zagadnienie „z pogranicza” prawa administracyjnego i prawa karnego.

Wątpliwości, dotyczące charakteru kar wymierzanych przez organy administracji, występowały w przeszłości tak w doktrynie prawa karnego, jak i prawa administracyjnego. Formułowane były przeciwstawne poglądy uznające owe kary albo za instrumenty administracyjne, albo za instrumenty prawno-karne.

Instytucja kar pieniężnych, powiązana z problematyką sankcji i przymusu administracyjnego, stanowi niewątpliwie 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 piśmiennictwie uważa się, iż wybór formuły rozwiązania należy zawsze do ustawodawcy, który przesądza ostatecznie o reżimie prawnym kary pieniężnej.¹¹

Granica bowiem pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a innym czynem karalnym, a mianowicie - wykroczeniem, jest płynna i jej wyznaczenie należy do zakresu swobody władzy

¹⁰ M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. W-wa 1956, s. 400

¹¹ zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, zeszyt 4/2003, s. 123 i n.

ustawodawczej.

Kary finansowe orzekane przez sądy, jako dolegliwość majątkowa wobec sprawcy czynu penalnego, nie różnią się z reguły jakościowo od kar nakładanych przez organy administracji. Istota tkwi jednakże w funkcjach, które spełniają obie formy represji stosowanej przez organy państwa. Kara administracyjna nie jest bowiem odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Widoczne jest to zwłaszcza po wyodrębnieniu prawa wykroczeń, a więc prawa dotyczącego czynów karalnych ściganych uprzednio w trybie postępowania określanego jako karno-administracyjne, w odrębną gałąź w systemie prawa karnego. Wykroczenie, określone jako czyn bezprawny, społecznie niebezpieczny, zawiniony i zabroniony, jest naruszeniem obowiązków prawnych, porównywalnym rodzajowo znacznie bardziej do przestępstwa niż do uchybienia dyrektywom prawnoadministracyjnym.

Grzywna orzekana za wykroczenia jest zbliżona w znacznym stopniu do kar orzekanych za przestępstwa, albowiem wymierzana jest osobom fizycznym, w sądowym orzeczeniu o ukaraniu, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Istotą tej formy kary jest wyrządzenie osobistej dolegliwości sprawcy czynu zabronionego, uderzenie w tak istotne dobra osoby karanej, jak jej majątek, wolność czy prawa obywatelskie.

Administracyjna kara pieniężna jest zaś: po pierwsze - nakładana nie tylko na osoby fizyczne, ale także na jednostki organizacyjne posiadające podmiotowość administracyjnoprawną, w tym podmioty gospodarcze, po drugie - w decyzji administracyjnej, wydawanej po przeprowadzeniu postępowania normowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, wreszcie, po trzecie - podlega zaskarżeniu do sądu.

Z tych powodów należy uznać administracyjną karę pieniężną za środek represyjny dla podmiotu naruszającego normę sankcjonowaną zdecydowanie

mniej dolegliwy niż kara wymierzona przez sąd, w wyniku skazania sprawcy w procesie karnym, zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania. Nie jest bowiem reakcją państwa na jakikolwiek czyn przestępny, lecz na inne naruszenie określonego porządku prawnego przez działanie bądź zaniechanie. Godzi tylko w zasoby finansowe podmiotu naruszającego obowiązki administracyjne. Nie jest wymierzana - tak jak kara orzekana w imieniu państwa za przestępstwo czy wykroczenie - tj. przez niezawisły sąd, w specjalnym, uregulowanym przez prawo postępowaniu, w którym gwarantuje się osobom oskarżonym przestrzeganie ich fundamentalnych praw oraz zapewnia bezstronność rozstrzygnięcia. Kara administracyjna sankcjonuje naruszanie norm o charakterze nierzadko technicznym i jest dodatkowym środkiem służącym administracji do realizacji, określonych ustawami, jej zadań.

Z tego powodu odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany, dotyczy każdego przypadku niedopełnienia przewidzianego prawem obowiązku. Przesłanki odpowiedzialności administracyjnej są oderwane od okoliczności czynu i stopnia zawinienia, dlatego nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, w tym prawa do obrony i domniemania niewinności.

Kara administracyjna ma być przede wszystkim skutecznym środkiem osiągnięcia założonych celów społeczno-gospodarczych.

W bogatym dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sformułowano szereg istotnych poglądów, dotyczących problematyki stosowania kar pieniężnych w trybie pozasądowym oraz ich odróżnienia od innych środków o charakterze represyjnym, które nie mogą pozostać bez wpływu na ocenę konstytucyjności normy prawnej kwestionowanej przez skarżącą.

W wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 17/97¹², Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii dopuszczalności funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego kar pieniężnych, stwierdzając, że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego, albowiem prawo administracyjne również przewiduje kary pieniężne, niemające charakteru grzywny. Trybunał przywołał konkretne regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska oraz prawa pracy. Nie uznał każdej kary pieniężnej za synonim grzywny, a zatem kary, która może być wymierzana tylko w postępowaniu karnym.

W jednym z kolejnych orzeczeń – w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r., w sprawie o sygn. akt K. 23/99¹³, dotyczącym opłat z tytułu niezawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na funkcje kar pieniężnych podnosząc, że akt normatywny, zawierający przepisy nakładające na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien również obejmować przepis określający konsekwencję niespełnienia owych obowiązków. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Trybunał Konstytucyjny przyznał, że ustanowienie opłaty będącej przedmiotem rozpoznawanej przezeń skargi konstytucyjnej stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale jednocześnie podkreślił, że ingerencja ta stanowi konsekwencję, w postaci stosownej sankcji, niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów. Trybunał odwołał się przy tym do jednego z wcześniejszych orzeczeń¹⁴, w którym zwrócono uwagę na nałożony na każdego przez art. 83 Konstytucji obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Można zatem

¹² wyrok TK z dnia 29.04.1998r r., sygn. K.17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30

¹³ wyrok TK z dnia 18.04.2000 r., sygn. K.23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89

¹⁴ wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2

¹⁵ Art. 83. Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2002 r., w sprawie o sygn. akt K 2/01, dotyczącym również konstytucyjności przepisów nakładających na osoby fizyczne lub prawne, które nie zawarły umowy obowiązkowego ubezpieczenia, sankcję w postaci obowiązku wniesienia opłaty, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „[o]płata ta jako sankcja administracyjna, stosowana automatycznie, z mocy prawa wobec każdego, kto terminowo nie opłaci składki ubezpieczeniowej, pełni funkcję represyjno-prewencyjną”¹⁶. Nie jest więc sankcją w rozumieniu prawa karnego, a „ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji za niedopełnienie obowiązku, w celu wymuszenia wypełnienia przez każdego, przewidzianego w art. 83 Konstytucji, obowiązku przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁷.

Podobny kierunek rozumowania można odnaleźć w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., w sprawie o sygn. akt P 12/01, w którym podkreślono, iż wybór reżimu odpowiedzialności za naruszenia prawa oraz sądu, jaki orzeka w konkretnych sprawach, należy do grupy wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Nie ma więc przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym.¹⁸

W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. akt SK 52/04, dotyczącym oceny zgodności z Konstytucją sankcji administracyjnej za

¹⁶ wyrok TK z dnia 23.04.2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27

¹⁷ *ibidem*

¹⁸ wyrok TK z dnia 4.07.2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50

niedopełnienie określonego obowiązku celnego, przewidzianej w art. 276 § 2 Kodeksu celnego, nakazującym pobranie przez organ celny opłaty manipulacyjnej dodatkowej w wysokości wartości celnej towaru odpowiadającej różnicy między wartością towaru przedstawionego a ujawnionego w wyniku rewizji celnej, Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny¹⁹, stwierdził wprost: „(...) odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne. 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. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.”²⁰ W ocenie Trybunału, „[p]rzestanką 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”, co w doktrynie określa się jako tzw. obiektywną koncepcję odpowiedzialności²¹.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., w sprawie o sygn. akt P 19/06, dotyczącym konstytucyjności przepisu art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącego podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu

¹⁹ zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196

²⁰ wyrok TK z dnia 24.01.2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6

²¹ zob. B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, „Przegląd Sądowy”, nr 7-8/2003, s. 67

nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, podkreślając ingerencyjny charakter kar pieniężnych w prawa ich adresatów, podzielili wyrażane w doktrynie²² poglądy, iż nieodzowne jest ustanowienie zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana wobec podmiotów naruszających prawo, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń oraz, by w procesach stanowienia i stosowania sankcji następowało właściwe dla państwa prawa uwzględnienie interesu ogólnego i indywidualnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, *„obiektywny fakt naruszenia prawa jest w takim stanie rzeczy podstawą zastosowania sankcji. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania”*. W takim układzie odniesienia oznacza to, iż *„podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego”*²³. Przywołując przy tym wcześniejsze orzeczenia - wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie SK 2/01²⁴ oraz wymieniany już wcześniej wyrok w sprawie P 12/01²⁵ - Trybunał stwierdził, że *„oparcie odpowiedzialności na takiej koncepcji dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy możliwe jest wykazanie sprzeczności z obowiązującym prawem”*. Według Trybunału Konstytucyjnego, *„umocowanie organów administracji do wymierzania kary administracyjnej mieści się w ramach porządku konstytucyjnego i nie może być postrzegane jako wkraczanie administracji w kompetencje wymiaru sprawiedliwości”*.²⁶

²² M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, zeszyt 8/2002, s. 75

²³ wyrok TK z dnia 15.01.2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2

²⁴ wyrok TK z dnia 26.03.2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15

²⁵ zob. przyp. 18

²⁶ zob. przyp. 23

W postanowieniu zaś z dnia 9 grudnia 2008 r., wydanym w sprawie o sygn. akt P 52/07²⁷, Trybunał Konstytucyjny potwierdził dotychczasową ocenę odpowiedzialności administracyjnej, uznawanej za odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, stwierdzając, iż przepisy nakładające na osoby fizyczne lub prawne określone obowiązki administracyjnoprawne powinny również określać konsekwencje ich niewypełnienia, gdyż brak sankcji może prowadzić do nagminnego niespełniania obowiązku. Trybunał przypomniał, że kary pieniężne są przewidziane nie tylko w prawie karnym, ale również w innych dziedzinach prawa publicznego i prywatnego, a więc i w prawie administracyjnym, i w prawie cywilnym (w postaci kar umownych), a zatem że nie można każdego rodzaju kary klasyfikować jako instytucji prawa karnego. Trybunał podzielił też - niezwykle istotny dla oceny konstytucyjności sankcji, przewidzianej unormowaniem kwestionowanym w niniejszej sprawie - pogląd wyrażony w, cytowanym wyżej, wyroku w sprawie P 19/06, iż *„[k]onsekwencją 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. Tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności.”*²⁸

Skarżąca podważa konstytucyjność przepisu Prawa energetycznego, stanowiącego podstawę do nałożenia na nią jako koncesjonariusza kary pieniężnej z tytułu nieprzestrzegania warunków udzielonej koncesji, a konkretnie – wyrażającego się we wprowadzeniu do obrotu, w stacji dystrybucji paliw ciekłych, paliwa nieodpowiadającego normom jakościowym ustalonym przepisami prawa.

²⁷ postanowienie TK z dnia 9.12. 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184

²⁸ *ibidem*

Przepis ten w istocie sankcjonuje nieprzestrzeganie warunków udzielonej koncesji, wymaganej (co wynika z treści art. 32 ust. 1 pkt 4 Prawa energetycznego) w przypadku podejmowania się przez dany podmiot prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami, a wydawanej na wniosek tego podmiotu. Uzyskanie koncesji wiąże się bowiem nie tylko z uprawnieniem do prowadzenia reglamentowanej działalności, lecz również obowiązkami, określonymi w koncesji przez organ jej udzielający – Prezesa URE (art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. a Prawa energetycznego²⁹).

Nie ulega wątpliwości, iż Spółka zaakceptowała warunki koncesji, wśród których znajduje się obowiązek obrotu paliwami określonej jakości, czego zresztą skarżąca nie kwestionuje.

W uzasadnieniu zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. Ts 339/08, o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydane w ramach wstępnej kontroli dopuszczalności tej skargi, skarżąca podnosi, iż kara przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego - już tylko ze względu na takie określenie owego typu sankcji, a więc na nazwanie jej przez ustawodawcę „karą”, oraz z uwagi na to, że „nie pełni żadnej innej bezpośredniej funkcji, jak tylko wyrządzenie podmiotowi administrowanemu dolegliwości” - „jest rodzajem formy oddziaływania typowej dla prawa karnego”.

²⁹ Art. 37. 1. Koncesja powinna określać:

- 1) podmiot i jego siedzibę lub miejsce zamieszkania;
 - 2) przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją;
 - 3) datę rozpoczęcia działalności objętej koncesją oraz warunki wykonywania działalności;
 - 4) okres ważności koncesji;
 - 5) szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie:
 - a) zapewnienia zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu wymagań jakościowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8,
 - b) powiadamiania Prezesa URE o niepodjęciu lub zaprzestaniu bądź ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją, w okresie jej obowiązywania;
 - 6) zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności;
 - 7) numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP).
2. Koncesja powinna ponadto określać warunki zaprzestania działalności przedsiębiorstwa energetycznego po wygaśnięciu koncesji lub po jej cofnięciu.

Ocena kwestionowanej regulacji doprowadziła skarżącą do wniosku, iż przypisanie jej odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków koncesjonariusza i orzeczenie kary o znacznym stopniu dolegliwości odbyło się - w oparciu o zaskarżony przepis Prawa energetycznego - w oderwaniu od ustalenia stopnia winy. Zwłaszcza że kwestionowany przepis przewiduje niejako automatyzm w orzekaniu przez organ administracji publicznej kary o charakterze pieniężnym, nie pozwalając zindywidualizować stosowanej represji w zależności od oceny elementu zawinienia.

To, z kolei, przekłada się na sformułowanie przez skarżącą zarzutu o ukształtowaniu tej odpowiedzialności jako oderwanej od oceny zachowania zawinionego, a zatem - rozwiązaniem konstytucyjnie chybionym.

Wymierzenie kary pieniężnej przez organ administracji, na podstawie kwestionowanego przepisu, stanowi bowiem - według Spółki - środek represyjny, w stosunku do oceny którego należy stosować kryteria przewidziane wobec przepisów w reżimie odpowiedzialności karnej.

Skarżąca, podkreślając gwarancyjny charakter praw i zasad, wynikających z treści normatywnej przepisu art. 42 Konstytucji, dla podmiotów, wobec których prowadzone jest postępowanie karne (np. prawa do obrony czy zasady domniemania niewinności), uważa, iż brak jest takowych zabezpieczeń konstytucyjnych dla podmiotów, wobec których toczy się postępowanie zmierzające do orzeczenia kary na podstawie kwestionowanego przepisu.

Zastrzeżenia skarżącej dotyczą więc niedochowania przez ustawodawcę konstytucyjnych gwarancji ochrony praw obywatelskich.

Wbrew tym twierdzeniom, kara pieniężna, o której mowa w kwestionowanym przepisie, nie ma na celu wyłącznie wyrządzenia dolegliwości, lecz służy wymuszeniu prowadzenia profesjonalnej działalności gospodarczej z należytą starannością.

Jej nałożenie na podmiot gospodarczy stanowi wyłącznie skutek braku realizacji obowiązku wynikającego z udzielonej temu podmiotowi koncesji (uzyskanej na wniosek skarżącej, a więc z konsekwencją akceptacji jej postanowień), a nie ustalenia stopnia zawinienia za taki stan rzeczy. Kara przewidziana przez zaskarżony przepis Prawa energetycznego jest typową karą administracyjną.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał (np. w powoływanych orzeczeniach w sprawach o sygnaturach - P 12/01, SK 52/04, P 19/06), że tylko wówczas, gdy konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, ustawodawca obligowany jest do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji, w tym zasady domniemania niewinności.

Trybunał podkreślał przy tym, iż uporczywie należy przestrzegać, by normy regulujące nakładanie sankcji administracyjnych stanowiły materię ustawową, a władcza ingerencja w prawa i wolności powinna być rozważana w odniesieniu do zasady proporcjonalności, a nadto, że nałożenie sankcji musi podlegać sądowej kontroli, na co już zwrócono uwagę w piśmiennictwie³⁰. Tak więc w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształcone zostały, mimo występujących w różnych sprawach odmiennych wzorców kontroli konstytucyjnej (art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji), jednolite reguły badania instytucji sankcji administracyjnych, zwłaszcza że problematyka ta rozważana była przede wszystkim na płaszczyźnie zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wywodzonych z niej zasad - zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości.

Synteza poglądów wyrażanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż dopuszczalność stosowania administracyjnych kar

³⁰ zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 658

pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości. Pozwala nadto na konkluzję (opartą chociażby na poglądach wyrażonych w powołanych już orzeczeniach TK - wyroku w sprawie P 12/01, czy w postanowieniu w sprawie P 52/07), że kwestia wyboru reżimu odpowiedzialności za naruszenia prawa jest suwerenną decyzją ustawodawcy.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

Punktem wyjścia rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Trybunał stwierdza, iż jego zadaniem jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. W procesie ustanawiania norm, reglamentujących określone prawo lub wolność, winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej.³¹

Odwołanie się w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego do ogólnych i podstawowych wartości konstytucyjnych pozwala na skonfrontowanie kwestionowanej regulacji przez pryzmat tych poglądów także z zasadami szczegółowymi, zwłaszcza przywołanymi w niniejszej sprawie zasadami: domniemania niewinności czy prawa do obrony, które ściśle są powiązane z zasadami generalnymi.

Odnosząc się zatem do poprawności konstytucyjnej kwestionowanej przez skarżącą regulacji w kontekście wskazanych przez nią wzorców kontroli, należy stwierdzić, że w pierwszej kolejności konieczne wydaje się rozstrzygnięcie adekwatności wzorców z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji do kontroli konstytucyjności przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego.

³¹ zob. wyrok P. 2/98, wym. w przyp. 14

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego pozwalają bowiem na uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy w sytuacji określonej w kwestionowanym przepisie, a zatem uchybienia obowiązkowi wyrażonemu w udzielonej koncesji, odpowiedzialność koncesjonariusza ma charakter odpowiedzialności karnej, do której znajdują zastosowanie zasady wyrażone w art. 42 Konstytucji, w tym zasada domniemania niewinności, czy też takiego charakteru nie ma. Ta bowiem odpowiedź umożliwia rozstrzygnięcie problemu dopuszczalności oceny kwestionowanego przepisu w aspekcie wzorców z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Konstytucja, w art. 42 ust. 2, gwarantuje każdemu poddanemu takiemu reżimowi odpowiedzialności karnej prawo do obrony i swobodę wyboru obrońcy, zaś w ust. 3, że "każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu".

Treść kwestionowanej przez skarżącą normy sankcjonującej wyraźnie wskazuje, że nie chodzi tu o przestępstwo czy wykroczenie, czyli o czyn, który w swej istocie jest zabroniony normą prawa karnego, ale o zachowanie polegające na niewypełnieniu wymogów udzielonego zezwolenia na obrót paliwami ciekłymi, ważnych z punktu widzenia właściwego funkcjonowania obrotu gospodarczego w tym wrażliwym, ze względu na wskazane już wyżej okoliczności (interes użytkowników pojazdów, bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska naturalnego), obszarze aktywności ekonomicznej. Kara pieniężna powiązana jest wprost z istotą zaniechania w sferze obowiązków koncesjonariusza, wynikających z normy prawnej.

Konieczność zastosowania prawem przewidzianych dolegliwości w przypadku niedopełnienia obowiązków, nałożonych w udzielonej koncesji i zaakceptowanych przez zobowiązanego, wynika z samego faktu ich niedopełnienia, czego strona skarżąca - w istocie - nie kwestionuje, aczkolwiek bagatelizuje znaczenie tego naruszenia.

W sytuacji nieprzestrzegania obowiązków koncesyjnych Prezes URE jest obowiązany nałożyć na koncesjonariusza karę, która - co wynika z art. 56 ust. 3 *in fine* Prawa energetycznego - „nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym”.

Przewidziana tą regulacją kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale w istocie formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa. Jej celem jest zapewnienie również, a może przede wszystkim, w aspekcie generalnej prewencji, stanu zgodności z prawem.

Dlatego też - przywołując po raz kolejny oceny, dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 19/06 - należy stwierdzić, iż formuła kary administracyjnej, przyjęta przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie, jest właściwa. Oznacza bowiem depenalizację tego naruszenia prawa, a zatem ograniczenie stosowania środków karnych, które w tym wypadku zasługuje na aprobatę.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie P 19/06 „w rekomendacji nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętej 13 lutego 1991 r., stwierdzono, że rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku dekryminalizacji odpowiedzialności prawnej (zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129 i n.)”. Rekomendacja nie podważa instytucji kar pieniężnych i wymierzania przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych, lecz ustala pewne zasady, w tym konieczność ustalenia przez prawo okoliczności, w których takie kary mogą być nakładane, stosowania zasady *ne bis in idem*, przeprowadzenia w rozsądnym czasie postępowania administracyjnego, którego efektem jest zastosowanie kary,

zapewnienia kontroli legalności przez prawnie ustanowiony, niezawisły i bezstronny sąd.”³². Wybór formy organizacyjnej sądu stanowi zaś domenę ustawodawcy.

Nieprzestrzeżenie obowiązków przewidzianych w ustawie nie może pozostawać bez reakcji ze strony państwa, gdyż, jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z dnia 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01), *„wolności i prawa konstytucyjnie gwarantowane nie mogą usprawiedliwiać naruszeń prawa ani zwalniać z odpowiedzialności z tym związanej. Na prawa i wolności mogą powoływać się przede wszystkim ci, którzy działają w aksjologicznych ramach tych wolności. Nikt nie może czerpać korzyści z okoliczności naruszenia prawa i dopuszczalnych granic wolności”*.

Określenie zatem charakteru odpowiedzialności związanej z naruszeniem obowiązków podmiotu, wynikających z udzielonego zezwolenia lub koncesji, jako odpowiedzialności za delikt administracyjny, a więc pozostającej poza reżimem prawnokarnym, oznacza, że przewidująca tę odpowiedzialność regulacja pozostaje poza działaniem, przewidzianych w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji, gwarancji odnoszących się do odpowiedzialności karnej – prawa do obrony i zasady domniemania niewinności.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku kwestionowanej regulacji. Przedsiębiorcy została udzielona koncesja na obrót paliwami ciekłymi, będący reglamentowaną formą działalności gospodarczej. Każdy, kto prowadzi reglamentowaną normami prawa działalność gospodarczą w zakresie obrotu surowcami energetycznymi, jest zobowiązany do przestrzegania norm prawa energetycznego i reguł obrotu gospodarczego. A skoro tak, to racjonalnie ukształtowanych ujemnych konsekwencji obiektywnego naruszenia prawa nie można traktować jako niedopuszczalnego naruszenia osobistych wolności takiego

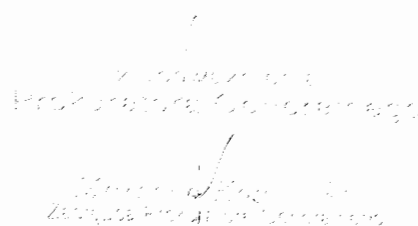
³² zob. wyrok wym. w przyp. 23

uczestnika obrotu gospodarczego, w przypadku zaś skarżącej – jako pozbawienia jej prawa do obrony i stosowania reguł domniemania niewinności.

Podmiot naruszający wyraźnie wskazane w ustawie rygory związane z prowadzeniem tego rodzaju koncesjonowanej działalności gospodarczej (w sprawie będącej tłem skargi konstytucyjnej – obrotem paliwami ciekłymi) nie może zatem powoływać się ani na zasadę domniemania niewinności, ani na pozostałe gwarancje odnoszące się do odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność przewidziana w kwestionowanej regulacji nie ma bowiem charakteru *stricte* represyjnego, ale jest formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków takiego naruszenia prawa.

Nie można wobec tego odnosić treści art. 42 Konstytucji do procedur ustawowych, których celem nie jest przede wszystkim wymierzanie represji, a jedynie tworzenie różnego rodzaju zabezpieczeń w zakresie np. ładu gospodarczego i prawidłowości obrotu artykułami, szczególnie istotnymi ze względu na interes publiczny.³³

W tym kontekście stwierdzić należy, że zaskarżony przez Spółkę przepis Prawa energetycznego nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji.



Handwritten signatures and stamps of the Constitutional Tribunal members, including the names of the judges and the date of the decision.

³³ por. wyrok TK z dnia 29.01.2002 r., sygn. K. 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1