



1001-8.TK.41.2023

P 3/23

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Warszawie, czy art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.) „w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, 2 w związku z art. 175 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 22, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości,**

jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 3 lutego 2023 r., sygn. _____, Sąd Apelacyjny w Warszawie (dalej: Sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone powyżej pytanie prawne.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego, co do zaskarżonego przepisu, powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Decyzją z _____ czerwca 2020 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) orzekł, że przedsiębiorca – spółka A. S. (nazwa zanonimizowana) – nie zachował terminu na złożenie Prezesowi URE sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej: „sprawozdanie”) za miesiące od lipca 2017 r. do maja 2019 r. i wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej kwocie _____ zł. Wysokość tej kary wynikała z sumowania kar jednostkowych w kwotach po 10 000 zł wymierzonych za niezłożenie w terminie sprawozdań w kolejnych 23 miesiącach w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r.

Ponadto decyzją tą umorzono postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za niezachowanie terminu do przekazania wyżej wymienionych sprawozdań do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw energii.

Wyrokiem z kwietnia 2022 r., sygn. , Sąd Okręgowy w W (dalej: Sąd Okręgowy) oddalił odwołanie przedsiębiorcy od decyzji Prezesa URE z czerwca 2020 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że spółka A. S. została wpisana lipca 2019 r. do Rejestru Podmiotów Przywożących prowadzonego przez Prezesa URE i nie dopełniała w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r. w terminie obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.; dalej: Prawo energetyczne lub p.e.). Wskazany przepis nakłada na przedsiębiorstwa dokonujące przywozu paliw ciekłych obowiązek przekazywania m.in. Prezesowi URE odpowiednich sprawozdań w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12b i ust. 2h pkt 4 p.e., przedsiębiorca, który nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e., podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 zł. Dlatego – w ocenie Sądu Okręgowego – Prezes URE wymierzył w decyzji z czerwca 2020 r. zarówno jednostkowe kary pieniężne, jak i ich łączną wysokość w prawidłowej kwocie.

Oddalając odwołanie spółki A. S., Sąd Okręgowy uznał równocześnie, że w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e., gdyż nie zaistniała przesłanka w postaci znikomego stopnia szkodliwości czynu.

Wyrok Sądu Okręgowego apelacją zaskarżyła spółka A. S., zarzucając naruszenie szeregu przepisów postępowania oraz prawa materialnego poprzez m.in. niezastosowanie instytucji z art. 56 ust. 6a p.e., błędną wykładnię art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. skutkującą wymierzeniem kary pieniężnej w łącznej wysokości zł, w sytuacji gdy przepisy te pozwalają na wymierzenie jednej kary w kwocie 10 000 zł za cały okres, w którym nie przekazywano sprawozdań. Ponadto w apelacji sformułowano zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w związku z art. 56 ust. 2h pkt 4 i w związku z art. 56 ust. 1 pkt

12b p.e. poprzez błędne uznanie, że nałożona na spółkę kara jest adekwatna do wagi zidentyfikowanego naruszenia prawa oraz współmierna do celów ochrony dobra w postaci terminowości składania sprawozdań, o których mowa w art. 43d ust. 1 p.e.

Apelująca spółka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary w całości na podstawie art. 56 ust. 6a p.e., ewentualnie o wymierzenie kary w łącznej wysokości 10 000 zł na podstawie art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 6 p.e.

Rozpoznający apelację spółki A. S. Sąd pytający powziął wątpliwości co do zgodności art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. ze wskazanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

W pierwszej kolejności Sąd pytający wskazuje na możliwość niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sądu pytającego, w sytuacji, „w której przepis ustawowy wprost (a nie z zastosowaniem dolnej i górnej granicy) określa karę pieniężną, która może być wymierzona podmiotowi przywożącemu trudno uznać że to Sąd

, a następnie Sąd Apelacyjny sprawują wymiar sprawiedliwości w danej sprawie – z powyższego zdaje się przynajmniej pośrednio wynikać że wymiar sprawiedliwości w niniejszej sprawie jest sprawowany przez ustawodawcę, który decyduje o tym jaka kara jest odpowiednia z uwagi na okoliczności popełnienia czynu. Powyższe może naruszać zarówno konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 ust. 1 w zw. z art. art. 10 ust. 2 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 20, pisownia oryginalna). Istotne przy tym jest również bardzo wąskie określenie w art. 56 ust. 6a p.e. granic, w których możliwe jest odstąpienie od wymierzenia kary.

W ocenie Sądu pytającego, sztywno określona w art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. odpowiedzialność może być także niezgodna z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Dopuszczalność pociągnięcia do

odpowiedzialności za delikt administracyjny o znamionach określonych w art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. i konieczność wymierzenia sprawcy kary tylko w jednej skonkretyzowanej wysokości, niezależnie od okoliczności danego czynu, może bowiem naruszać określoną w powyższych przepisach Konstytucji konstrukcję społecznej gospodarki rynkowej.

Kolejnym powołanym w pytaniu prawnym wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający stwierdza, że w sytuacji, w której przepisy rangi ustawowej jednoznacznie określają wysokość kary administracyjnej, w połączeniu z bardzo ograniczoną możliwością odstąpienia od jej wymierzenia, trudno mówić o rzeczywistej realizacji prawa zainteresowanego podmiotu do sądu. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów, a za nim również sąd apelacyjny, może jedynie skontrolować, czy rzeczywiście doszło do popełnienia deliktu administracyjnego, a wyłączona z oceny jest kwestia wpływu okoliczności tego deliktu na wymiar kary.

Ponadto, zdaniem Sądu pytającego, kwestionowane uregulowanie, określając jednoznacznie wysokość kary za delikt administracyjny, uniemożliwia wymierzenie kary proporcjonalnej do czynu sprawcy, a tym samym może naruszać wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający wskazuje, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych. Skoro zasada proporcjonalności wyznacza granice stopnia surowości kar przewidzianych za czyny zabronione przez ustawę, ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną. Nie można także ustanawiać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. Za naruszeniem przez art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. zasady demokratycznego państwa prawnego – w ocenie Sądu pytającego – „przemawia związana

z nieproporcjonalnością kary nadmierna jej dolegliwość, która wynika tu ze szczególnej kumulacji kilku elementów sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości” (pytanie prawne, s. 23).

Reasumując, Sąd pytający wyraża stanowisko, że posłużenie się przez ustawodawcę w zaskarżonym uregulowaniu konstrukcją sankcji bezwzględnie oznaczonej narusza powołane w pytaniu wzorce kontroli.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e.: „Karze pieniężnej podlega ten, kto: (...) nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d;”;
- art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e.: „Wysokość kary w przypadkach określonych w ust. 1: (...) pkt 12b wynosi 10 000 zł;”.

Wymieniony w *petitum* analizowanego pytania prawnego art. 43d ust. 1 p.e. stanowi:

„Przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, a także podmiot przywożący stosownie do swojej działalności przekazuje Prezesowi URE, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz ministrowi właściwemu do spraw energii miesięczne sprawozdanie o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu – w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie.”.

W tym miejscu należy zauważyć, że wprowadzona ustawą z 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U., poz. 1495; dalej: ustawa nowelizująca z 31 lipca 2019 r.) – wchodząca w życie z dniem 1 lipca 2023 r. – zmiana brzmienia art. 43d ust. 1 p.e. nie ma

znaczenia dla rozpoznania analizowanego pytania prawnego i zostanie pominięta w dalszych rozważaniach.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający konieczne jest zbadanie dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Z normy tej wynika, że dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek:

- podmiotowej – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd,
- przedmiotowej – przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz
- funkcjonalnej – wskazującej związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy jednak także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie. Jednym z takich wymagań jest uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK]). Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerzucenia przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienie z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Trybunał Konstytucyjny jednolicie i konsekwentnie przyjmuje, że z nałożonego przez ustawodawcę na podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu wynika obowiązek przedstawienia właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów i to argumenty dostarczone przez ten podmiot mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie z 28 lipca 2015 r., sygn. K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118). Uzasadnienie

zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego o wzorce kontroli niewskazane przez sąd pytający ani zdjąć z sądu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu, który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130 oraz z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Analizując uzasadnienie pytania prawnego, stwierdzić należy, że w części zawierającej przedstawienie argumentów świadczących o niezgodności kwestionowanego uregulowania z wzorcami kontroli z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 oraz z art. 20 i art. 22 Konstytucji nie spełnia ono wymagań określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK. W tym zakresie Sąd pytający w zasadzie ogranicza się do wyrażenia poglądu, że posłużenie się przez ustawodawcę instytucją kary pieniężnej bezwzględnie określonej „może naruszać zarówno konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 ust. 1 w zw. z art. art. 10 ust. 2 Konstytucji)”, jak i określoną w art. 20 i art. 22 Konstytucji „konstrukcję społecznej gospodarki rynkowej”.

Sąd pytający nie wyjaśnia, dlaczego posłużenie się w zaskarżonym przepisie karą pieniężną bezwzględnie oznaczoną – która zwłaszcza w prawie administracyjnym jest dopuszczalna i stosunkowo często stosowana – miałyby prowadzić do niedopuszczalnego konstytucyjnie naruszenia zasady podziału i równowagi władz oraz do przekazania sprawowania wymiaru sprawiedliwości władzy ustawodawczej. Sąd pytający nie analizuje także, w jakim zakresie art. 22 Konstytucji dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej i czy kwestionowane uregulowanie zakres ten przekracza.

Samo przytoczenie treści wzorów kontroli i sformułowanie tezy o możliwości ich naruszenia przez kwestionowane uregulowanie nie może być traktowane jako przedstawienie przekonywających dowodów mających świadczyć o niekonstytucyjności skarżonej regulacji.

W minimalnym stopniu uzasadnienie pytania spełnia wymagania z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK w części dotyczącej prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Sąd pytający powołuje przy tym wzorcu kontroli jako związkowy art. 178 ust. 1 Konstytucji. Nie wykazuje jednak w żadnym stopniu, w jaki sposób bezwzględnie określona w zaskarżonym przepisie kara pieniężna prowadzi do naruszenia niezawisłości sędziowskiej.

Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego uregulowania z wzorcami kontroli z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1, art. 20, art. 22 i art. 178 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed dokonaniem oceny w pozostałym zakresie podniesionych w pytaniu prawnym zarzutów konieczne jest krótkie przedstawienie kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy.

Zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes URE, który jest centralnym organem administracji rządowej (art. 21 ust. 1 i 2 p.e.). Do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniami określonymi w Prawie energetycznym, przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775). Od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do Sądu Okręgowego w W

w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.) o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 30 ust. 1-3 p.e.).

Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które dokonują przywozu paliw ciekłych, określane są w Prawie energetycznym jako podmioty przywożące (art. 3 pkt 12c p.e.).

W związku ze zdiagnozowanymi niedoskonałościami rozwiązań prawnych istniejących w przepisach Prawa energetycznego 20 czerwca 2016 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 653/VIII kad., dostępny na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/> w zakładce archiwum).

Za szczególnie istotne wady regulacji sektora paliw ciekłych projektodawcy uznali brak spójnego systemu reglamentacji działalności gospodarczej oraz kontroli realizacji obowiązków publicznoprawnych związanych z wytwarzaniem i obrotem paliwami. Stan ten ograniczał możliwości kontroli nadużyć przez właściwe organy administracji publicznej. Organy te nie dysponowały również dostateczną wiedzą o podmiotach działających na rynku, co było konsekwencją braku obowiązków informacyjnych po stronie tych podmiotów. Zamiarem projektodawców było stworzenie takich ram administracyjnoprawnych dla wejścia i funkcjonowania podmiotów na tym rynku, aby maksymalnie usprawnić egzekucję wszystkich wynikających z obecności na nim obowiązków publicznoprawnych.

Dla zapewnienia realizacji założonych celów w projekcie przewidziano m.in. wzmocnienie Prezesa URE jako regulatora rynku paliw ciekłych poprzez wprowadzenie nowych kompetencji kontrolnych dla tego organu, a także dodanie nowych obowiązków sprawozdawczych realizowanych wobec tego regulatora przez podmioty działające na rynku paliw ciekłych oraz wprowadzenie katalogu kar administracyjnych za naruszenia podstawowych warunków prowadzenia działalności koncesjonowanej w zakresie paliw ciekłych lub realizacji przywozu paliw ciekłych na podstawie wpisu do rejestru podmiotów przywożących.

Zakładanym rezultatem wprowadzanych zmian było skuteczne zwalczenie nadużyć w sektorze paliw poprzez ograniczenie możliwości prowadzenia działalności w sposób nielegalny oraz umożliwienie szybkiej identyfikacji i karania takiej działalności. W perspektywie długofalowej projektowane regulacje promowały uczciwą konkurencję, wzrost bezpieczeństwa konsumentów paliw ciekłych oraz bezpieczeństwa technicznego wykorzystywanej infrastruktury paliwowej i wzmocniały bezpieczeństwo paliwowe państwa (zob. uzasadnienie projektu omawianej ustawy – druk sejmowy nr 653/VIII kad.; *op. cit.*).

Prace parlamentarne nad tym projektem zakończyły się uchwaleniem ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1165 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 22 lipca 2016 r.). Mocą jej przepisów dodano do Prawa energetycznego art. 43d ust. 1 nakładający na podmioty przywożące obowiązek przekazywania m.in. Prezesowi URE comiesięcznych sprawozdań. Na ich podstawie Prezes URE ogłasza kwartalnie w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki całkowite wielkości produkcji i przywozu poszczególnych paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Ponadto do rozdziału 7. Prawa energetycznego, zatytułowanego „Kary pieniężne”, dodano w ust. 1 artykułu 56 szereg punktów opisujących delikty – w tym uchybienie obowiązkowi terminowego przekazania sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e. – podlegające ukaraniu karą pieniężną.

Wysokość kar za te delikty określono w dodanym do art. 56 ust. 2 p.e. punkcie 2h. W trzech przypadkach określono je sztywno w kwotach 10 000 zł, a w pozostałych wysokość kar podano w przedziałach od 10 000 zł do 50 000 zł, od 15 000 zł do 50 000 zł i od 50 000 zł do 250 000 zł (art. 1 pkt 24 lit. c ustawy nowelizującej z 22 lipca 2016 r.).

Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe (art. 56 ust. 6 p.e.). Prezes URE może również odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek (art. 56 ust. 6a p.e.).

Zgodnie z art. 75 ustawy nowelizującej z 31 lipca 2019 r., nie wszczyna się postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za niezłożenie w terminie, do organów innych niż Prezes URE, sprawozdań, o których mowa w art. 4ba ust. 4 lub art. 43d ust. 1 p.e. Postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych za niezłożenie w terminie, do organów innych niż

Prezes URE, takich sprawozdań wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy umarza się.

W ocenie Sądu pytającego, jednoznaczne określenie w przepisie rangi ustawowej wysokości kary administracyjnej, w połączeniu z bardzo ograniczoną możliwością odstąpienia od wymierzenia kary, stanowi naruszenie prawa każdego człowieka do sprawiedliwego osądzenia jego sprawy.

Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę z następujących względów.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazywane są cztery elementy składowe prawa do sądu: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Elementem tak rozumianego prawa do sądu jest prawo do sprawiedliwego wyroku sądowego, którego źródłem – oprócz art. 45 ust. 1 Konstytucji – jest także m.in. art. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 46/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 71).

Ustanowienie przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie efektywnego wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych przez ich adresatów. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli tzw. obiektywna bezprawność.

Doktryna prawa administracyjnego wyróżnia następujące typowe cechy administracyjnych kar pieniężnych: 1) nakłada się je za samo naruszenie

obowiązku prawnego (określonego w ustawie lub akcie administracyjnym), bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy prawa określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, najczęściej tzw. stawek sztywnych, 3) podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne, lecz także jednostki organizacyjne, 4) wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana, pod kątem legalności, przez sądy administracyjne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148 i cytowane tam publikacje).

Dopuszczalność posługiwania się przez ustawodawcę sankcjami bezwzględnie oznaczonymi była przedmiotem kilku wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących kar administracyjnych. Trybunał uznawał to co do zasady za dopuszczalne, biorąc pod uwagę m.in., że kara administracyjna nie jest „odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji” (wyrok z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przestrzega zasady, że nakładanie sankcji administracyjnych to materia ustawowa; władcza ingerencja w prawa i wolności musi być rozważana w odniesieniu do zasady proporcjonalności; a nałożenie sankcji musi podlegać sądowej kontroli. Funkcjonowanie normy prawnej, która przewiduje automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie i nie pozwala w żaden sposób zindywidualizować represji, jest konsekwencją przyjęcia koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, która znajduje zastosowanie nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego. Pewien automatyzm w stosowaniu sankcji uniemożliwia organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej

podmiotu zagrożonego karą (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2).

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 odpowiedzialności 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” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184; identycznie: wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

„Sankcje administracyjne stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter zindywidualizowany” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6).

W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samo posłużenie się sankcją bezwzględnie oznaczoną w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. nie może być traktowane jako prowadzące do naruszenia prawa do sądu i stanowiące przeszkodę w uzyskaniu sprawiedliwego wyroku.

Kwestia proporcjonalności wysokości tej kary podlegać będzie badaniu w kolejnej części niniejszego stanowiska przy ocenie zarzutu niezgodności kwestionowanego uregulowania z art. 2 Konstytucji.

Na obecnym etapie należy zwrócić uwagę, że Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozpoznając odwołanie od decyzji

Prezesa URE, oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie, rozpoznający apelację od wyroku Sądu Okręgowego, mogą badać legalność kwestionowanej decyzji administracyjnej i rozstrzygać, czy doszło do popełnienia deliktu administracyjnego. W gestii organów sądowych pozostaje również ocena wszystkich podniesionych zarzutów proceduralnych i orzeczenie o ich wpływie – w pierwszej kolejności – na decyzję Prezesa URE oraz – w drugiej kolejności – na wyrok Sądu Okręgowego.

Najistotniejsze znaczenie ma jednak poddanie kontroli sądów zarzutów naruszenia prawa materialnego. Sądy mogą ocenić, czy w konkretnych okolicznościach sprawy przypisany ukaranemu podmiotowi delikt charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości społecznej i istnieją podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary w oparciu o przepis art. 56 ust. 6a p.e. Sądy również rozstrzygają, czy prawidłowa jest przedstawiona przez ukarany podmiot wykładnia art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., zgodnie z którą możliwe jest wymierzenie jednej kary w kwocie 10 000 zł za kilka niezłożonych w terminie sprawozdań.

Na możliwość wypowiedzenia się sądu w powyższych kwestiach wskazuje – oprócz analizy samych przepisów – również orzecznictwo sądów powszechnych.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyrokiem z 27 maja 2022 r., sygn. XVII AmE 84/21 (powoływane w niniejszym stanowisku wyroki tego sądu opublikowano w portalu orzeczeń sądów powszechnych na stronie: <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>), uchylił nałożone na przedsiębiorcę przez Prezesa URE kary w łącznej wysokości 120 000 zł. Sąd stwierdził, że odpowiedzialność wynikająca z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. ma charakter obiektywny, co oznacza, iż jest niezależna od subiektywnego elementu, jakim jest wina przedsiębiorcy. Odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. zależy natomiast nie tylko od spełnienia przesłanki

o charakterze ocennym, w postaci znikomej szkodliwości czynu, ale również od uznania organu, które nie może być dowolne i wynikać musi z merytorycznych przesłanek. Sąd uznał za błędną decyzję Prezesa URE, w której potraktowano zbiorczo wszystkie przypadki nieprzekazania w terminie sprawozdań przez przedsiębiorcę, nie oceniając właściwie skutków, jakie te przekroczenia wywołały, okoliczności popełnienia czynu oraz postawy przedsiębiorcy. Sąd uwzględnił fakt, że ukarany przedsiębiorca nie zdawał sobie sprawy z ciężącego na nim obowiązku raportowania przywozu paliw ciekłych, bowiem nie działał profesjonalnie ani na rynku paliwowym, ani energetycznym, ani motoryzacyjnym. Jednocześnie, gdy tylko dowiedział się o obowiązku składania sprawozdań, złożył je do organu, wnioskując o wpis do rejestru podmiotów przywożących i niezwłocznie złożył wszystkie zaległe sprawozdania. Okoliczności sprawy uzasadniały – w ocenie sądu – odstąpienie od wymierzenia kary z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu.

Apelacja Prezesa URE od powyższego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 grudnia 2022 r., sygn. VII AGa 776/22. Sąd II instancji uznał, że nie można tak samo traktować przedsiębiorców, którzy dobrowolnie – bez uprzedniej kontroli – składają zaległe sprawozdania, jak i tych, w stosunku do których to Prezes URE wykrył nieprawidłowości. Sąd Apelacyjny podkreślił też, że sąd powszechny jest władny do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy jako całości i nie jest związany jakąkolwiek praktyką czy wykładnią kontrolowanych organów. Sąd powszechny posiada uprawnienie do odstąpienia od wymierzenia kary (wyrok ten w czasie sporządzania niniejszego stanowiska nie został opublikowany. Jego omówienia dokonano w oparciu o dostępny w Systemie Informacji Prawnej Legalis artykuł Pawła Burego pod tytułem „Odstąpienie od wymierzenia kary administracyjnej za nieterminowe składanie sprawozdań o przywozie paliw ciekłych”).

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyrokiem z 30 marca 2022 r., sygn. XVII AmE 82/20, oddalił w całości odwołanie przedsiębiorcy od decyzji Prezesa URE o ukaraniu. W tej sprawie łączna wartość nałożonych na przedsiębiorcę kar wyniosła 220 000 zł. Na skutek wniesionej przez przedsiębiorcę apelacji Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z 10 stycznia 2023 r., sygn. VII AGa 939/22, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że wymierzył przedsiębiorcy jedną karę w wysokości 10 000 zł. Sąd w podanych ustnie zasadniczych powodach rozstrzygnięcia wskazał, że kara w wysokości wymierzonej przez Prezesa URE nie spełniałaby swojej funkcji przede wszystkim ze względu na fakt, że przedsiębiorca sam wykrył i naprawił swój błąd (ten wyrok sądu II instancji również nie został opublikowany a jego omówienia dokonano w oparciu o powołany wcześniej artykuł Pawła Burego).

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyrokiem z 7 grudnia 2022 r., sygn. XVII AmE 279/21, zmienił zaskarżoną decyzję Prezesa URE i w miejsce wymierzonej za niezłożenie w terminie sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych łącznej kary pieniężnej w kwocie 290 000 zł postanowił wpisać kwotę 200 000 zł oraz uchylił 9 jednostkowych kar pieniężnych w kwotach po 10 000 zł, a w pozostałej części oddalił odwołanie. W odniesieniu do 3 kar jednostkowych sam Prezes URE wniósł o ich uchylenie z powodu obowiązywania w okresie objętym obowiązkiem składania sprawozdań przepisów związanych z zapobieganiem pandemii koronawirusa. W przypadku natomiast 6 kar jednostkowych sąd postanowił odstąpić od wymierzenia kary, przyjmując znikomy stopień szkodliwości czynu. W tym ostatnim zakresie sąd posłużył się podobną argumentacją jak w wyroku o sygn. XVII AmE 84/21.

Powyższa analiza, w szczególności otoczenia normatywnego, w jakim funkcjonuje kwestionowane uregulowanie, oraz wyroków sądów dokonujących merytorycznej oceny podstaw decyzji Prezesa URE, wskazuje, że posłużenie się w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. karą bezwzględnie oznaczoną nie narusza wyrażonego

w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu w aspekcie prawa do sprawiedliwego osądzenia sprawy. W gestii sądu pozostawiono bowiem zarówno ocenę legalności decyzji administracyjnej, jak i kwestie związane z ustaleniem faktu popełnienia deliktu, ewentualnym odstąpieniem od wymierzenia kary lub orzeczeniem jej w przypadku dopuszczenia się szeregu deliktów w niższej wysokości niż uczynił to Prezes URE.

W drugim zarzucie, który podlega merytorycznej ocenie, Sąd pytający wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Niekonstytucyjność kwestionowanego uregulowania ma wynikać z bezwzględnej wysokości kary pieniężnej, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości.

Jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności – obok art. 31 ust. 3 – jest art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Początkowo, w relacji państwo – jednostka, ów zakaz nadmiernej ingerencji wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z biegiem czasu wypracowano także trzeci wymóg, określany dziś jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, wymagająca „ważenia” dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Z tak rozbudowanej zasady wynikał nakaz rozstrzygnięcia kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki mają pozostać w odpowiedniej proporcji do zakładanych celów. Ten trójstopniowy test proporcjonalności, jako element składowy materialnie pojmowanej zasady państwa prawnego, stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa konstytucyjne jednostki. Posługiwanie się owym testem proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

- czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,
- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

Zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji odnosi się do korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, czyli w tych wypadkach, gdy nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada proporcjonalności ma charakter formalny, tzn. nie określa tych rodzajów działań organów państwa, które są niedopuszczalne, ale wskazuje na metodę ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka (art. 31 ust. 3) czy też w sferę wszelkich prawnie chronionych interesów podmiotów (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2014 r., sygn. K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10).

W wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99), Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) – przez to, że przewidywał niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach – z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował w tym wyroku samej wysokości sankcji przewidzianej w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r., rozumianej jako bezwzględna docelowa wartość dolegliwości odczuwanej przez przedsiębiorcę niewykonującego sprawozdawczego obowiązku przekazania zbiorczego zestawienia danych. Zbytняя dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w zaskarżonym przepisie

wynikała ze szczególnej kumulacji kilku elementów sankcji: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości. Automatyzm nakładanej kary, w ocenie Trybunału – nie świadczy na rzecz jej niekonstytucyjności, jeżeli wysokość tej kary byłaby dostosowana do okoliczności sprawy i podlegałaby kontroli sądu administracyjnego.

W wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68), Trybunał Konstytucyjny orzekł z kolei o niezgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.) – przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu – z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyroku tym Trybunał stwierdził, że „[p]rzyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Trybunał podkreśla, w ślad za wieloma dotychczasowymi swoimi orzeczeniami, że granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy.

Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r. (o sygn. U 7/93), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od

odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada). (...) Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję”.

O niezgodności z Konstytucją (konkretnie z art. 20, art. 22 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3) przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519) orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21 (OTK ZU z 2023 r., seria A, poz. 1). Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy nie spełniają wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, ponieważ przewidują bezwzględny obowiązek wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych. Dla takiej oceny zaskarżonych przepisów znaczenie miała również wysokość przewidzianej administracyjnej kary pieniężnej, która mogła stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku na skutek przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych.

Przytoczone poglądy stanowią podstawę w dokonaniu oceny zasadności analizowanego zarzutu.

Obowiązek sprawozdawczy określony w art. 43d ust. 1 p.e. nie służy jedynie opracowaniu przez Prezesa URE miesięcznego zestawienia lub raportu kwartalnego, o których mowa w art. 43d ust. 4 i 5 p.e. Dane zawarte w sprawozdaniach stanowią podstawowe źródło bieżących informacji o funkcjonowaniu przedsiębiorstw energetycznych na rynku paliw ciekłych,

zgodności ich działalności z koncesją lub wpisem do rejestru, prowadzenia kontroli, o której mowa w art. 23r ust. 1 p.e., nakładania sankcji oraz stwierdzenia podstaw do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z art. 57g p.e. Status podmiotu przywożącego przedsiębiorca posiada przez cały okres figurowania w rejestrze. Konsekwencją wpisania do rejestru podmiotów przywożących jest obowiązek sprawozdawczy wynikający z art. 43d ust. 1 p.e. Obowiązek ten istnieje także w przypadku, gdy przedsiębiorca w danym okresie sprawozdawczym nie dokonał przywozu żadnego paliwa (zob. A. Kościuk, komentarz do art. 43d, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, wydanie II, System Informacji Prawnej Lex, Lex/el. 2023).

W Prawie energetycznym oprócz przepisów przewidujących odpowiedzialność karną (rozdział 7a) uregulowano kilkadziesiąt rodzajów działań lub zaniechań stanowiących delikty podlegające sankcji w postaci kary pieniężnej (art. 56 ust. 1 p.e.). Ich wysokość określona jest w kwotach od 1 000 zł do 10 000 000 zł lub jako wskazany procent przychodu.

W ustawie nowelizującej z 22 lipca 2016 r. przewidziano kilkanaście deliktów administracyjnych zagrożonych – o czym już była mowa – karami w różnych wysokościach mieszczących się w przedziale od 10 000 zł do 250 000 zł. W przypadku uchybienia terminowi złożenia sprawozdań, o którym mowa w art. 4ba ust. 4 lub art. 43d p.e., karę pieniężną określono w kwocie 10 000 zł (art. 56 ust. 2h pkt 2 i 4 p.e.). Przekazanie w takich sprawozdaniach nieprawdziwych danych zagrożono karami pieniężnymi w kwocie od 10 000 zł do 50 000 zł (art. 56 ust. 2h pkt 3 i 5 p.e.). Celem ustanowienia tych kar było m.in. skuteczne zwalczanie nadużyć w sektorze paliw i wzmocnienie bezpieczeństwa paliwowego państwa.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa poprzez zwalczanie nadużyć oraz promowanie uczciwej konkurencji w zakresie obrotu paliwami jest wartością konstytucyjną uzasadniającą ustanowienie kar pieniężnych za delikty w nią godzące.

Kara pieniężna jest właściwym instrumentem mogącym skutecznie zapobiegać nieterminowemu przekazywaniu sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych. Terminowe składanie takich sprawozdań umożliwia z kolei sporządzenie przez Prezesa URE rzetelnych sprawozdań, o których mowa w art. 43d ust. 4 i 5 p.e. Dane zgromadzone w sprawozdaniach składanych przez podmioty przywożące są istotne dla prawidłowego realizowania polityki energetycznej państwa poprzez ustalenie, jakie rodzaje i ilości paliw ciekłych są dostępne na rynku z podziałem według ich przeznaczenia na cele wskazane w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie wzoru sprawozdania o rodzajach i ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (Dz. U., poz. 971 ze zm.).

Ustanowienie w art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. deliktu polegającego na nieterminowym przekazaniu sprawozdania, który zagrożony jest karą pieniężną określoną w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e., należy uznać za niezbędne dla ochrony wskazanej wyżej konstytucyjnej wartości. Trudno bowiem wskazać inny równie skuteczny sposób, który mobilizowałby podmioty przywożące do składania sprawozdań ze swojej działalności. Zdiagnozowane niedostatki obowiązujących rozwiązań prawnych w obszarze paliw ciekłych były impulsem do podjęcia prac parlamentarnych zmierzających do przyjęcia przepisów usprawniających egzekucję wszystkich obowiązków publicznoprawnych obciążających podmioty funkcjonujące na rynku paliw. Efektem tych prac była ustawa nowelizująca z 22 lipca 2016 r. wprowadzająca przepisy nakładające obowiązek składania sprawozdań, o których mowa w art. 43d p.e., pod groźbą kary pieniężnej określonej w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia proporcjonalności *sensu stricto* tej kary.

Delikty z Prawa energetycznego zagrożone są stosunkowo wysokimi karami pieniężnymi. Ich dolna granica najczęściej wynosi 10 000 zł (za

wyjątkiem kar z art. 56 ust. 2d¹, ust. 2e, ust. 2h pkt 1 i pkt 50 p.e.). Kary za przekazanie nieprawdziwych danych w sprawozdaniach, o których mowa w art. 4ba ust. 4 i art. 43d, określono – co zostało już wcześniej zasygnalizowane – w przedziale od 10 000 zł do 50 000 zł. Przy ich wymiarze możliwe jest zatem uwzględnienie okoliczności sprawy, a zwłaszcza wagi zafałszowania danych. Nieterminowe złożenie takich sprawozdań zagrożone jest karą sztywną. Jej wysokość odpowiada jednak dolnej granicy kary pieniężnej grożącej za przekazanie nieprawdziwych danych w sprawozdaniu i za popełnienie zdecydowanej większości deliktów z art. 56 ust. 1 p.e. Przy uwzględnieniu całości regulacji Prawa energetycznego, a zwłaszcza spójności systemu kar, trudno zatem uznać określoną w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. karę 10 000 zł za nadmiernie surową.

Oczywiście w przypadku popełnienia kilkunastu deliktów z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. suma kar jednostkowych może stanowić poważną dolegliwość. Jest ona jednak następstwem długotrwałości naruszeń i wielości działań stanowiących naruszenie przepisów. Jej efektem jest znaczny czas, w którym sprawozdania Prezesa URE sporządzane były w oparciu o niepełne dane. Potencjalna wysoka kara za dopuszczenie się wielu deliktów nie może stanowić argumentu o braku proporcjonalności kary jednostkowej. Karę określoną w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. należy uznać za adekwatną do zagrożenia dla bezpieczeństwa paliwowego państwa, jakie stanowi brak rzetelnej wiedzy organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki energetycznej państwa i za zapewnienie odpowiednich warunków zaopatrzenia i użytkowania paliw o ilości tego paliwa dostępnego na rynku.

Mimo sztywnego określenia wysokości kary w zaskarżonym przepisie jej wymiarzenie podlega kontroli sądu. W przepisach Prawa energetycznego przewidziano również możliwość odstąpienia od wymierzenia kary. Szczególnie zasadne wydaje się zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku samodzielnego naprawienia przez podmiot przywożący swojego błędu polegającego na niezłożeniu sprawozdania (a taka jest sytuacja w sprawie

zawisłej przed Sądem pytającym), w przeciwieństwie do przypadku, w którym do konwalidacji uchybienia dochodzi w następstwie kontroli przeprowadzonej przez Prezesa URE.

Ponadto, jak wynika z wyroku przytoczonego w cytowanym artykule autorstwa Pawła Burego, dopuszczalne wydaje się miarkowanie przez sąd kary wymierzonej w łącznej wysokości za szereg deliktów z art. 56 ust. 1 pkt 12h p.e.

Dlatego, mimo określenia w art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. kary pieniężnej w sztywnej wysokości i pewnego automatyzmu w jej nakładaniu, kara ta spełnia wymóg proporcjonalności *sensu stricto*. Jest ona bowiem dostosowana do okoliczności sprawy i do wysokości innych kar pieniężnych ustanowionych w przepisach Prawa energetycznego, jej wymierzenie podlega kontroli sądu i ustanowiono kryteria, których spełnienie umożliwia odstępianie od jej wymierzenia.

Należy zatem uznać, że w analizowanym przypadku ustawodawca nie przekroczył zakresu przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, iż doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad, a zwłaszcza zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herda
Zastępca Prokuratora Generalnego