



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 4 lipca 2022 r.

Pozycja 43

POSTANOWIENIE z dnia 28 czerwca 2022 r. Sygn. akt P 8/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Jakub Stelina
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 czerwca 2022 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 16 stycznia 2019 r. (sygn. akt VII Aga 1405/18) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: czy art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.; dalej: u.p.e.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne wystosowano w związku z rozpoznawaniem przez sąd pytający apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przedmiocie uchylenia decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) stwierdzającej naruszenie przez powoda warunków koncesji na obrót paliwami ciekłymi poprzez wprowadzenie do obrotu oleju napędowego o jakości niezgodnej z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakości-

wych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1058, ze zm.) i nakładającej na powoda karę pieniężną w wysokości 5 000 zł.

Stan faktyczny, na gruncie którego sąd skierował pytanie prawne, prezentował się następująco:

Powód jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi w oparciu o koncesję udzieloną decyzją Prezesa URE z 10 marca 2011 r., nr [...]. Zgodnie z warunkiem 2.2.3. koncesji, powodowi „nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”.

W wyniku przeprowadzonej 5 lutego 2015 r. przez [...] Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej kontroli stwierdzono, że sprzedawany przez powoda-koncesjonariusza olej napędowy nie spełniał wymogów jakościowych określonych w rozporządzeniu. W następstwie powyższego 4 listopada 2015 r. Prezes URE wydał decyzję stwierdzającą naruszenie i nakładającą karę w wysokości 5 000 zł (obniżoną z pierwotnie wyliczonych 32 000 zł).

Koncesjonariusz odwołał się od powyższej decyzji. Sąd pierwszej instancji uznał, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej z uwagi na fakt, że niespełnienie wymogów przewidzianych w przepisach prawa nie mogło być uznane za naruszenie warunku koncesyjnego – warunek nie konkretyzował obowiązku powoda ani nie wpływał na jego treść, zaś do nałożenia kary w oparciu o dyspozycję art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. konieczne jest, aby decyzja koncesyjna stanowiła autonomiczne źródło obowiązku – tak, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 6 października 2011 r. o sygn. akt III SK 18/11.

Prezes URE wniósł apelację od powyższego wyroku. W toku postępowania apelacyjnego powód wyjaśnił, że sprzedawane przez niego paliwa były dostarczane przez franczyzodawcę, zaś on sam nie miał żadnego wpływu na parametry sprzedawanego paliwa. Wskazał również, że franczyzodawca, każdorazowo dokonywał pobrania próbki paliwa i sprawdzenia jego jakości.

Sąd pytający wskazał, że koncesjonariusz nawet pomimo dołożenia przez niego należytej staranności przy realizacji obowiązków wynikających z koncesji i braku możliwości dowiedzenia się o naruszeniu tych obowiązków mógł zostać obciążony karą na skutek znacznego zakresu dokonanych naruszeń oraz niezaniechania naruszenia na etapie przedkontrolnym.

1.2. W ocenie sądu pytającego, regulacja, na podstawie której doszło do nałożenia kary na powoda – koncesjonariusza – prowadzi do niemożności odstąpienia od obciążenia karą w sytuacji, w której nie można przypisać mu zarzutu niedołożenia należytej staranności bądź umyślnego niewłaściwego działania czy też zaniechania, nawet w wypadku, gdy nie wiedział i – rozsądnie rzecz oceniając – nie mógł wiedzieć o tym, że narusza warunki wskazane w koncesji.

1.3. Odnosząc się do przywołanych wzorców kontroli sąd pytający powołał się na orzeczenie Trybunału zapadłe w sprawie o sygn. SK 6/12 (wyrok z 1 lipca 2014 r.), w którym Trybunał uznał niezgodność z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przepisów ustawy o ochronie przyrody, przewidujących 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. Sąd przywołał również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazujące, że stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, oraz 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 (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93).

2. W piśmie z 17 czerwca 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w sprawie.

3. W piśmie z 29 lipca 2019 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia 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. poz. 2072, ze zm.).

4. Stanowisko Sejmu nie wpłynęło.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki dopuszczalności pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy 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 sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 52 i art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Powyższe przepisy wyrażają przesłanki skuteczności wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego sądu przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanki te zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). Zachowują one aktualność także na gruncie u.o.t.p.TK. Pytanie prawne powinno zatem spełniać łącznie następujące przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być jedynie zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek między orzeczeniem Trybunału a sprawą rozpoznawaną przez sąd, na tle której sąd zadał pytanie prawne. Wyraża się on w zależności o charakterze bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101 i powołane tam orzecznictwo). Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. W takim wypadku powstaje konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31).

1.1. Sąd Apelacyjny w Warszawie jest sądem w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

1.2. Wskazany w pytaniu prawnym przedmiot kontroli w postaci art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.; dalej: u.p.e.) spełnia przesłankę przedmiotową pytania prawnego.

1.3. Przesłanka funkcjonalna, jak już wskazano, oznacza istnienie związku pomiędzy rozpoznawaną przez sąd pytający sprawą a odpowiedzią na zadane przez ten sąd pytanie.

Dokonując analizy orzecznictwa w zakresie przepisów objętych treścią pytania prawnego, Trybunał zauważył, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zapadłym na gruncie stanu faktycznego analogicznego do przedstawionego przez sąd pytający występuje rozbieżność tego rodzaju, że opowiedzenie się przez sąd *meriti* po stronie jednego z możliwych rozwiązań będzie miało inny rezultat w możliwości stwierdzenia występowania przesłanki przedmiotowej w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że rozbieżności te nie stanowią elementu analizy przepisów prawa, ale dotyczą jego subsumpcji i zastosowania w stanach faktycznych w tożsamych z zaistniałymi w niniejszej sprawie okolicznościach – czego Trybunał nie jest władny oceniać. Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do badania prawidłowości zastosowania przepisów w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Konstytucyjne oraz ustawowe kompetencje Trybunału ukształtowały bowiem jego pozycję jako sądu prawa, a nie sądu faktu. W świetle tych rozbieżności, Trybunał Konstytucyjny powziął jednak wątpliwości co do występowania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Wątpliwości te, wynikające z wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e., wymagały szczegółowego omówienia.

1.4. Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zauważył, że art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e., w brzmieniu: „Karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji”, stanowił wielokrotnie przedmiot zainteresowania Sądu Najwyższego (dalej: SN). W wyroku z 6 października 2011 r. (sygn. akt III SK 18/11, Lex nr 1108488) SN orzekł, że użyte w dyspozycji przepisu słowo „wynikać” znaczy „że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego”. W dalszej części wyroku stwierdzono, że dla zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. konieczne jest ustalenie, że „decyzja o jej [koncesji] udzieleniu musi być autonomicznym źródłem (...) obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji – obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji”. SN na potwierdzenie powyższej tezy posiłkował się nie tylko wykładnią językową, ale również systemową i funkcjonalną, stwierdzając, że szerokie rozumienie tego przepisu doprowadziłoby do przyjęcia, że inne przewidziane przez ustawodawcę w art. 56 u.p.e. okoliczności uprawniające Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) do nałożenia kary na przedsiębiorcę byłyby zbędne – każde z wymienionych zachowań stanowiłoby bowiem nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji. W dokonanej wykładni SN powoływał się również na rozwiązania normatywne dotyczące konsekwencji naruszenia przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji, przewidzianych przez inne przepisy prawa, częściowo nieznajdujące zastosowania w aktualnym stanie prawnym z uwagi na uchylenie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.). Sąd Najwyższy wskazał ponadto, że „zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) koncesja na prowadzenie działalności może zostać cofnięta w przypadku nieusunięcia w wyznaczonym terminie stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami regulującymi działalność objętą koncesją lub zezwoleniem, lub z warunkami określonymi w koncesji, bądź rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji lub innych określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności, na którą udzielono koncesji. Analogiczne rozróżnienie między naruszeniem warunków prowadzenia działalności określonych w koncesji a naruszeniem warunków wykonywania koncesjonowanej działalności określonych przepisami prawa, zawarte jest w art. 22 ust. 2 pkt 1 i 2 z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221, ze zm.). Z kolei zgodnie z art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze

(Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947, ze zm.) organ koncesyjny wzywa do zaniechania naruszeń przepisów ustawy lub niewypełniania warunków koncesji”. SN nie dostrzegł podstaw do przyjęcia, że na gruncie prawa energetycznego zachodzą „szczególne ok[ol]iczności, które usprawiedliwiałyby znaczenie [znaczenie] bardziej restrykcyjne dla przedsiębiorstw energetycznych w porównaniu do innych rynków, do których dostęp reglamentowany, czy jest za pomocą instytucji koncesji, określenie zasad nakładania kar pieniężnych za zachowania traktowane jako naruszenia obowiązków wynikających z koncesji”.

Podsumowując, w ocenie SN, dla przyjęcia, iż koncesja nakłada na koncesjonariusza obowiązek, którego naruszenie uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e., konieczne jest kumulatywne spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, decyzja o udzieleniu koncesji musi stanowić autonomiczne źródło obowiązku koncesjonariusza, po drugie zaś, musi konkretyzować bardziej szczegółowo niż obowiązujące normy prawne wykonywanie działalności koncesyjnej.

Takie rozumienie treści art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. zostało następnie przyjęte również w szeregu późniejszych orzeczeń SN – wymienić tu można na przykład wyroki z: 19 listopada 2014 r., sygn. akt III SK 82/13, OSNP nr 9/2016, poz. 124, 28 stycznia 2015 r., sygn. akt III SK 29/14, Lex nr 1653761, czy 22 czerwca 2016 r., sygn. akt III SK 33/15, Lex nr 2077544.

W dwóch wyrokach z 27 lutego 2019 r. (sygn. akt I NSK 13/18 i I NSK 15/18) SN powtórzył argumentację zaprezentowaną w sprawie III SK 18/11 oraz odniósł ją do naruszenia postanowienia decyzji koncesyjnej o treści „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów” – analogicznego zatem, jaki występuje w koncesji udzielonej powodowi w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd.

W obu wyrokach SN uznał, że „[d]ecyzja o udzieleniu koncesji jest tylko wówczas autonomicznym (niezależnym) źródłem obowiązku koncesjonariusza, gdy obowiązek o takiej treści lub zakresie, jak określony w koncesji, nie wynika z innych źródeł, w szczególności z obowiązujących przepisów”.

Na podstawie powyższych ustaleń SN doszedł do przekonania, że w wypadku zawarcia w decyzji koncesyjnej postanowienia o przytoczonej już treści, art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. nie może znaleźć zastosowania jako podstawa prawna wymierzenia kary przez Prezesa URE.

Jednocześnie SN w obu przywołanych orzeczeniach zaznaczył, że znany jest mu z urzędu fakt wystąpienia przez sąd pytający z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Doszedł jednak do przekonania, że z uwagi na wyrażony przez SN pogląd co do wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e., udzielona przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedź nie mogłaby mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Z powyższym stwierdzeniem zgadza się również Trybunał Konstytucyjny. Przyjęcie wykładni zaprezentowanej w obu orzeczeniach prowadzi do konstatacji, że w takim wypadku nie zachodzi przesłanka funkcjonalna dopuszczalności występowania z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Merytoryczne rozpoznanie sprawy nie miałoby wpływu na treść orzeczenia sądu pytającego, wobec czego postępowanie to należałoby umorzyć z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku – stosownie do treści art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśnił bowiem, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko przepis mogący mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, której ono dotyczy (tak np.: postanowienie z 15 maja 2007 r., sygn.

P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki z: 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79, 23 października 2007, sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107, 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5, 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, a także wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i przywołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału). W wypadku przyjęcia zaprezentowanego sposobu wykładni, związek ten nie występuje.

1.5. W razie uznania, że powyższa wykładnia nie jest poprawna i nie zostanie zastosowana przez sąd pytający na gruncie rozpoznawanej przez niego sprawy, pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego mogłoby przekładać się na sposób rozpoznania sprawy przez sąd pytający. Ponieważ jednak – jak już wskazano – Trybunał nie posiada kompetencji do opowiedzenia się za sąd w pytający w kwestii wybranej przez niego możliwej wykładni, konieczne jest również wykonanie analizy alternatywnego wariantu i ustalenie, czy w wypadku jego przyjęcia zachodziła będzie przesłanka funkcjonalna. Zatem konieczne było ustalenie, czy w takim wypadku w sprawie zachodzi przesłanka funkcjonalna. Sąd pytający może bowiem wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału w sprawie oceny określonego aktu normatywnego jedynie wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem.

Jak już zaznaczono, przedstawiona powyżej wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. nie stanowi jedynej, jaka może zostać dokonana przez sąd pytający w toku rozpoznania sprawy. W przywołanej przez ten sąd sprawie o sygn. akt III SK 14/17 (wyrok z 20 marca 2018 r., OSNP nr 1/2019, poz. 12) SN, zajmował się postanowieniem decyzji koncesyjnej, na mocy którego „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami”. Również w tym orzeczeniu, wcześniejszym w stosunku do poglądu wyrażonego w prezentowanych uprzednio wyrokach, SN wyszedł od przychylenia się do poglądu wyrażonego w wyroku o sygn. akt III SK 18/11. Stwierdził jednakże, że sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest „samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza”. W ocenie SN, jedynie akty normatywne rangi ustawy mogą w demokratycznym państwie prawnym stanowić źródło praw i obowiązków osób. Organy administracji „jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy (...) nie są natomiast upoważnione do nakładania na osoby obowiązków prawnych, które nie mają podstawy ustawowej”.

Na gruncie powyżej przedstawionej wykładni, SN uznał, że obowiązek przewidziany w koncesji – treściowo identyczny zarówno z obowiązkiem przewidzianym w koncesji udzielonej w sprawie prezentowanej przez pytający sąd, jak i badanym przez SN w sprawach o sygn. akt I NSK 13/18 i I NSK 15/18 – jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. Uzasadniając taki pogląd, SN wskazał, że zapis „po pierwsze – zawiera wyraźnie sformułowany zakaz, a zatem obowiązek nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych o parametrach jakościowych niezgodnych z parametrami wynikającymi z umów zawartych przez koncesjonariusza i z norm określonych obowiązującymi przepisami, po drugie – wskazany zakaz (...) jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji, po trzecie – wskazany warunek koncesji stanowi konkretyzację ustawowego obowiązku wprowadzania do obrotu jedynie paliw spełniających wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach”. Według SN, taki zapis przewidziany w treści koncesji nie może być interpretowany jako nakładający ogólny obowiązek przestrzegania prawa, ale stanowi „warunek koncesji, który precyzyjnie określa, jakimi względami i wartościami

powinno się kierować przedsiębiorstwo energetyczne przy wykonywaniu działalności”. Przyjmując zaprezentowaną powyżej interpretację, art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. może zostać zastosowany w zaprezentowanym przez pytającego stanie faktycznym.

1.6. Ustalając relewancję pytania prawnego, należy mieć również na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych za pomocą stosownej wykładni budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający powźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji. Proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Z tego powodu rozumowanie sądu w tym zakresie podlega kontroli Trybunału. Pogląd odmienny prowadziłyby do stanu, w którym Trybunał Konstytucyjny musiałby ustosunkowywać się merytorycznie do pytań prawnych opartych na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny prawa oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (por. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06 i wcześniejsze z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

W ocenie sądu pytającego, kwestionowana regulacja prowadzi do zrekonstruowania normy, zgodnie z którą organ nie może odstąpić od nałożenia kary w wypadku, gdy nie doszło do zaprzestania naruszenia. Jak wywodził dalej sąd, w szczególności nie ma zatem możliwości odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku, gdy naruszający koncesję nie miał świadomości tego naruszenia (a nawet przy dołożeniu należytej staranności nie mógł powziąć takiej wiedzy). Sąd wskazał, że kara administracyjna w takim wypadku nie spełnia swojej funkcji prewencyjnej ani represyjnej. Nie pozwala również na zapobieżenie takim zdarzeniom w przyszłości z uwagi na fakt, że ukarany nie miał nawet świadomości naruszenia.

1.7. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w polskim systemie prawnym utrwaliła się zasada prokonstytucyjnej wykładni przepisów. Z uwagi na zasadę domniemania zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z postanowieniami Konstytucji (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 oraz 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5), podmioty stosujące prawo, w tym sądy oraz organy administracji, mając na uwadze treść art. 8 ust. 2 Konstytucji, winny w razie wątpliwości przyjmować takie znaczenie przepisów prawnych, które nie będzie kolidowało z normami konstytucyjnymi. Podkreślić przy tym należy, że niedopuszczalne jest stwierdzenie niekonstytucyjności normy lub aktu, jeżeli możliwe jest jego zinterpretowanie w zgodzie z Konstytucją, przy czym realizacja nakazu takiej wykładni musi dokonywać się w ramach obowiązującego prawa i być zgodna z przyjętymi dyrektywami wykładni przepisów prawa, a więc być wykładnią *secundum legem* (por. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz,*

Toruń 2002, s. 168-170). Również z art. 2 Konstytucji wynika nakaz adresowany do wszystkich organów stosujących prawo, by stosowały wykładnię „zgodną z konstytucją”, tj. starały się nadawać interpretowanym przepisom sens najbardziej odpowiadający wartościom chronionym konstytucyjnie (co stwierdził SN jeszcze w wyroku z 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93; zob. J. Mikołajewicz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie NSA*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 191). Ukierunkowanie przez zasadę państwa prawa wykładni prawa dokonywanej w toku działalności orzeczniczej uzyskuje szczególnie doniosłe znaczenie, kiedy przemianie rewolucyjnej ulega cały system akceptowanych społecznie wartości, zaś ewolucyjnej – system obowiązującego prawa (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 181-182).

1.8. Orzecznictwo wskazuje, że kara pieniężna wymierzana przez Prezesa URE na podstawie art. 56 u.p.e. spełnia cele represyjne za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących wymagań, a ponadto prewencyjnie zmierza do wymuszenia na ukaranych przedsiębiorcach przestrzegania tych imperatywnych reguł w przyszłości. Funkcja kar pieniężnych nie polega więc na samym korygowaniu zachowań przedsiębiorców energetycznych. Generalnie kary pieniężne pełnią funkcję odstrasżającą i prewencyjną, a ryzyko ich nałożenia ma zniechęcać przedsiębiorstwa energetyczne do naruszania obowiązków wynikających z ustawy lub decyzji regulatora (tak np. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 26 lipca 2016 r., sygn. akt VI ACa 799/15, Lex nr 2111375). Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (zob. wyrok TK z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30). Sankcje administracyjne służą prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

Analiza orzecznictwa zapadłego na gruncie przepisów objętych pytaniem prawnym prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z u.p.e., sankcjonowana karą pieniężną nakładaną przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 u.p.e., ma charakter odpowiedzialności obiektywnej. Nie jest zatem konieczne wykazanie winy umyślnej lub nieumyślnej (czy też raczej – pozostając w kategoriach prawno-karnych – umyślności lub nieumyślności) karanego podmiotu.

Taki pogląd znalazł również swoje odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „[w] doktrynie w sprawach deliktów administracyjnych przyjmuje się koncepcję winy obiektywnej, tj. opartej na przewadze obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej, który sam w sobie uzasadnia postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w stosunkach danego rodzaju. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego przemawia to za odrzuceniem zasady domniemania niewinności jako reguły wiążącej organy orzekające o konsekwencjach popełnionego czynu. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w szczególności w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2002 r. K. 2/2001, że opłata jako sankcja administracyjna nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności)” (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6, powoływany w wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 27 maja 2013 r., sygn. akt XVII AmE 54/11, Lex nr 1728278).

1.9. Nie znaczy to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia tej odpowiedzialności, gdyż w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Powoduje to, że przedsiębiorstwo energetyczne może uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie naruszenia przepisów u.p.e., z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym. Do takich okoliczności można zaliczyć np. wprowadzenie do obrotu paliwa pochodzącego od renomowanego dostawcy, którego zgodność z obowiązującymi w tym zakresie normami potwierdza dodatkowo stosowny certyfikat (tak też SN w wyroku z 30 września 2011 r., sygn. akt III SK 10/11, Lex nr 1101332, a za nim Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt VI ACa 1527/12, Lex nr 1342421, zob. również wyroki SN z: 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/10, Lex nr 1037765, 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/10, Lex nr 622205 i 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 45/10, Lex nr 901645, a także 21 września 2010 r., sygn. akt III SK 8/10, Lex nr 1113035, 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/10, Lex nr 737390 i 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 32/10, Lex nr 824312).

1.10. Sąd orzekający w pierwszej i drugiej instancji w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa URE sprawuje pełną merytoryczną kontrolę nad wymiarem kary pieniężnej. Nie kontroluje tylko, czy kara pieniężna została wymierzona przez Prezesa URE zgodnie z ustawowymi wytycznymi wymiaru kary bądź w sposób odpowiadający zasadom wynikającym z pragmatyki organu ujawnionej w postaci różnego rodzaju wyjaśnień. Sąd jest także władny samodzielnie dostosować poziom ostatecznie wymierzonej kary pieniężnej do ustalonych w sprawie okoliczności, z uwzględnieniem funkcji kar pieniężnych oraz przesłanek wymiaru kary określonych w ustawie bądź wynikających z ogólnych zasad prawa, regulacji konstytucyjnych, czy zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Sąd nie jest przy tym związany praktyką Prezesa URE i wypracowanym przez niego sposobem dochodzenia do ustalenia wysokości kary pieniężnej. W zależności od okoliczności sprawy może inaczej rozłożyć akcenty, a nawet przypisać większe lub mniejsze znaczenie poszczególnym elementom wpływającym na ostateczny wymiar kary pieniężnej (tak też np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 maja 2017, sygn. akt VI ACa 1909/15, Lex nr 2317789). Sąd bierze pod uwagę również prawo przedsiębiorcy do obrony analogicznie do sądu karnego, przed którym oskarżyciel, aby uzyskać sądowe potwierdzenie oskarżenia, musi zwłaszcza wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego (zob. wyrok SN z 21 października 2010 r., sygn. akt III SK 7/10, Lex nr 1113037).

1.11. Podsumowując powyższe rozważania, Trybunał skonstatował, że zgodnie z ogólnie przyjętą wykładnią, kara przewidziana w objętym pytaniem prawnym przepisie ma charakter kary administracyjnej, co skutkuje obiektywną odpowiedzialnością za naruszenie normy prawnej. Istnieje jednak możliwość uniknięcia tej odpowiedzialności – zarówno poprzez wykazanie, że naruszenie miało miejsce pomimo podjęcia przez przedsiębiorcę działań wskazujących na dołożenie przez niego staranności w wykonywaniu obowiązków wynikających z koncesji, jak i z uwagi na brak ciągu przyczynowo-skutkowego pomiędzy działaniem czy zaniechaniem koncesjonariusza a wystąpieniem skutku stanowiącego przesłankę nałożenia kary.

2. W przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym sąd pytający w sposób bardzo lakoniczny zasugerował, że w jego ocenie, koncesjonariusz nie mógł przewidywać wystąpienia skutku w postaci wprowadzenia do obrotu oleju napędowego niespeł-

nającego przewidzianych w przepisach prawa norm. W ocenie Trybunału, w takim wypadku ma miejsce wskazana już wcześniej i znana w orzecznictwie sytuacja, pozwalająca na rozważenie możliwości uwolnienia się przez koncesjonariusza od obowiązku zapłaty kary. W świetle powyższego Trybunał doszedł do przekonania, że przedstawione przez sąd pytający pytanie prawne nie pozostaje w funkcjonalnym związku ze sprawą. Trybunał w tym miejscu po raz kolejny przypomina, że pytanie prawne – podobnie jak skarga konstytucyjna – stanowi narzędzie kontroli konkretnej, a nie abstrakcyjnej.

Przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga bowiem istnienia merytorycznego i funkcjonalnego związku między wątpliwością sądu w kwestii konstytucyjności aktu normatywnego a konkretną sprawą zawisłą przed tym sądem, w toku rozpoznawania której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w tej sprawie. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez sąd pytający zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, czy 21 października 2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 144 oraz wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104).

Ustawodawca w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK wprowadził obowiązek wskazania przez sąd, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy, w której zostało ono przedstawione (zob. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Istota wymagania polega na tym, że sąd powinien określić, jakie skutki dla toczącego się postępowania wywrze ewentualne stwierdzenie, że przepis wskazany jako przedmiot pytania prawnego jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W przypadku przedmiotowej sprawy, Trybunał Konstytucyjny w oparciu o przedstawione przez sąd pytający pytanie prawne nie dostrzega takiego skutku. Sąd pytający bowiem przeprowadził wywód, wedle którego jest w stanie samodzielnie dokonać prokonstytucyjnej wykładni objętych pytaniem przepisów – czyniąc tym samym zbędne występowanie z pytaniem prawnym do Trybunału. Co więcej, przytoczone w przedmiotowym postanowieniu orzecznictwo jednoznacznie wskazuje, że problem charakteru normy pozwalającej na nałożenie kary administracyjnej na koncesjonariusza może nie znajdować przełożenia na stan faktyczny sprawy. Skoro bowiem sąd pytający wskazał, że koncesjonariusz nie przewidywał i nie mógł przewidzieć, że pomimo jego prawidłowego postępowania dojdzie do naruszenia normy prawnej, a orzecznictwo oraz doktryna są zgodne, że nie można nałożyć kary na koncesjonariusza w wypadku, gdy pomiędzy jego zachowaniem a skutkiem (naruszeniem prawa) brak jest związku przyczynowego, Trybunał nie dostrzega, w jaki sposób wydanie rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie mogłoby wpłynąć na wyrok sądu pytającego.

2.1. W związku z powyższym, Trybunał doszedł do przekonania, że niezależnie od wybranej interpretacji skarżonej normy, na przeszkodzie merytorycznemu rozpoznaniu przedstawionego pytania prawnego stać będzie brak wymaganego funkcjonalnego związku pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy. Zdaniem Trybunału, sąd pytający jest w stanie rozpoznać sprawę bez potrzeby posiłkowania się pomocą ze strony Trybunału Konstytucyjnego – i to niezależnie od wybranej przez sąd pytający interpretacji. Dlatego też postępowanie wywołane przedstawionym pytaniem prawnym należało umorzyć w oparciu o art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.2. Sąd pytający w treści pytania prawnego powołał również związkowo art. 56 ust. 6a u.p.e., zgodnie z którym „Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, adresatem powyższej normy prawnej nie jest sąd *meriti* rozpoznający odwołanie, ale organ administracyjny. Z tego względu, postanowienia zawarte w tym przepisie nie są relewantne dla przedmiotowej sprawy. Sąd – jak już wskazywano przy okazji rozbudowanego wywodu dotyczącego art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. – na skutek odwołania dokonuje ponownego rozpoznania sprawy, kierując się wskazanymi już dyrektywami. W orzecznictwie wskazuje się, że rozpoznając sprawę, sąd jest władny poddać kontroli prawidłowość niezastosowania tego przepisu, a także sam odstąpić od wymierzenia kary w oparciu o jego dyspozycję (tak np. SN w wyroku z 15 października 2014 r., sygn. akt III SK 47/13, Lex nr 1540636). Jednakże – co potwierdza przeprowadzony już wywód – sąd, dokonując kontroli, nie nakłada na koncesjonariusza kary również w innych wypadkach, w szczególności, gdy stwierdzi brak związku przyczynowego pomiędzy jego zachowaniem a następstwem, które stało się podstawą wydania decyzji przez Prezesa URE. W związku z powyższym w zakresie przywołanego związkowo przepisu postępowanie należało umorzyć, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku także w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał postanowił jak w sentencji.