



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Pozycja 126

POSTANOWIENIE

z dnia 20 lipca 2016 r.

Sygn. akt Ts 346/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący i sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi [...] Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2015.196, ze zm.) z art. 2, art. 42 i art. 121 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 20 października 2015 r. (data nadania), sporządzonej przez pełnomocnika, skarżąca – [...] Sp. z o.o. zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2015.196, ze zm; dalej: pgg). Skarżąca zarzuciła, że zaskarżony przepis pgg jest niezgodny z art. 2, art. 42 oraz z art. 121 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 5 grudnia 2012 r. (nr [...]) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (dalej: Prezes WUG) nałożył na skarżącą karę pieniężną za niewykonanie decyzji (z 8 kwietnia 2011 r.) wstrzymującej ruch zakładu górniczego w zakresie prowadzonej eksploatacji złoża do czasu opracowania planu ruchu zakładu górniczego. Jako podstawę prawną tej decyzji organ administracji publicznej powołał art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b pgg. Po rozpoznaniu wniosku skarżącej o ponowne rozpatrzenie sprawy, Prezes WUG, decyzją z 28 stycznia 2013 r., utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. Skarga skarżącej na tę decyzję została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z 30 września 2013 r. (sprawa [...]). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji stwierdził, m.in. że obowiązek ukarania za niewykonanie decyzji organu nadzoru górniczego, przewidziany *de lege lata* w przepisach pgg, występował również w unormowaniach – uchylonej na mocy art. 226 pgg – ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2005.228.1947 ze zm.; dalej: dppg). W związku z tym sąd stwierdził, że w sprawie skarżącej nie doszło do złamania zasady

lex retro non agit, zwłaszcza w sytuacji, w której skarżąca prowadziła – wbrew wydanej decyzji administracyjnej – czynności w ramach ruchu zakładu górniczego także po wejściu w życie pgg, a więc już po 1 stycznia 2012 r. Skarga kasacyjna na to orzeczenie wniesiona przez skarżącą została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 maja 2015 r. (sprawa [...]). Sąd orzekający podtrzymał ocenę stanu faktycznego sprawy przyjętą przez Prezesa WUG, potwierdzoną następnie przez sąd I instancji, zwłaszcza odnośnie do niewstrzymania przez skarżącą – także po 1 stycznia 2012 r. – w całości ruchu zakładu górniczego do czasu opracowania stosownego planu.

W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów sformułowanych przeciwko art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b pgg skarżąca wskazała na naruszenie art. 2 Konstytucji. W jej przekonaniu kwestionowany przepis godzi w prawa wywodzone z tego unormowania ustawy zasadniczej. Do praw tych skarżąca zaliczyła: prawo do bezstronnego rozpatrzenia i załatwienia sprawy (naruszone przez nieuzasadnione połączenie roli procesowej oskarżyciela i sądu w osobie organu administracji publicznej – Prezesa WUG); prawo do ochrony interesów w toku (naruszone przez brak właściwego uregulowania przepisów intertemporalnych, które wprost wskazywałyby, że odpowiedzialności karnej podlega czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia); prawo do drugiej instancji (naruszone przez brak wymogu formalnego przedstawienia zarzutów stronie odpowiadającej za podstawie reżimu administracyjno-karnego, co doprowadziło do sytuacji, w której skarżąca powzięła wiadomość o podstawie rozstrzygnięcia dopiero na etapie doręczenia decyzji organu I instancji, a to w konsekwencji ograniczyło jej prawo do obrony wyłącznie do jednej instancji); prawo do ochrony przed „arbitralnym kreowaniem prawa ze skutkiem wstecznym” (naruszone przez wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy ustawy nieobowiązującej w dacie popełnienia czynu). Skarżąca przywołała również art. 42 Konstytucji jako wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu pgg. Niezależnie od tego skarżąca upatruje niezgodności z Konstytucją art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b pgg w naruszeniu zasady proporcjonalności, które polegać ma na zastosowaniu sankcji administracyjnej, będącej środkiem zbędnym dla ochrony interesu publicznego, na braku przedawnienia karalności, jak również na przeniesieniu „danego rodzaju odpowiedzialności z reżimu karnego i przekazaniu go reżimowi administracyjnemu (...), co prowadzi do pozbawienia strony prawnokarnych gwarancji procesowych”. Skarżąca wskazała również na złamanie wymogu zaufania obywatela do państwa i prawa spowodowane radykalnym zaostrzeniem sankcji za czyn zagrożony uprzednio karą grzywny. Skarżąca odwołała się również do treści art. 121 ust. 1 Konstytucji, wskazując na naruszenia procedury legislacyjnej powstałe wskutek wprowadzenia zakwestionowanego przepisu do tekstu pgg dopiero na etapie poprawek senackich.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jest dopuszczalne na zasadach określonych w ustawie. Doprecyzowanie tych zasad nastąpiło w przepisach ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). Ustawodawca nałożył w nich na skarżącego szereg obowiązków, których spełnienie jest warunkiem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał. I tak, zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK jedną z podstawowych powinności skarżącego jest precyzyjne określenie podstawy skargi, a więc konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone przez przepis określony w skardze jako jej przedmiot. Skarżący dodatkowo zobowiązany jest do wyjaśnienia sposobu tego naruszenia. Niezależnie od tego skarżący ma obo-

wiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji wyrażającymi konkretne, przysługujące mu wolności lub prawa (art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

Trybunał podkreśla również, że w ścisłym związku z określeniem przez skarżącego przedmiotu i podstawy skargi pozostawać musi ostateczne orzeczenie wydane w sprawie, w kontekście której skarżący wystąpił z tego rodzaju środkiem ochrony praw podstawowych. Związek ten sprowadza się do wydania orzeczenia na podstawie przepisu będącego przedmiotem skargi, a ponadto na wykazaniu w skardze, że właśnie to orzeczenie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego wskazywanych jako podstawa skargi (wzorzec kontroli) w sposób przedstawiony w jej uzasadnieniu.

Konstruując podstawę skargi, której przedmiotem jest art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b pgg skarżąca odwołała się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji, praw wynikających z art. 42 Konstytucji oraz unormowania regulującego parlamentarną fazę postępowania ustawodawczego, tj. art. 121 Konstytucji. Już w tym miejscu stwierdzić wobec tego trzeba, że nie wszystkie z powołanych przez skarżącą przepisów Konstytucji służyć mogą za samodzielny wzorzec kontroli przepisów poddanych kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Warunkiem poddania merytorycznej ocenie zgodności z Konstytucją przepisu będącego przedmiotem skargi jest bowiem wskazanie takich unormowań ustawy zasadniczej, które są źródłem konkretnych podmiotowych praw skarżącego. W przypadku art. 121 ust. 1 Konstytucji nie można przyjąć, że przepis ten statuuje tego rodzaju prawa. Jego uwzględnienie jako podstawy skargi mogłoby mieć jedynie charakter pośredni, w sytuacji wykazania przez skarżącą związku, w jakim naruszenie norm określających kompetencje izb parlamentu w ramach jego funkcji ustawodawczej pozostawało z treścią innych przepisów Konstytucji, statuujących wolności lub prawa objęte zakresem ochrony za pomocą skargi konstytucyjnej.

Podobne zastrzeżenie uczynić należy w odniesieniu do art. 2 Konstytucji i wyrażonych w tym przepisie zasad ustrojowych. W swoim dotychczasowym orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał wielokrotnie ograniczoną dopuszczalność odwołania się do ogólnych zasad ustrojowych jako samodzielnego wzorca (podstawy) kontroli kwestionowanych unormowań. W kontekście art. 2 Konstytucji i wynikających z jego treści zasad państwa prawnego czy sprawiedliwości społecznej Trybunał wskazuje tu zwłaszcza na stanowisko zaprezentowane w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 23 stycznia 2002 r. (sprawa Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Podkreślona w nim została dopuszczalność oparcia podstawy skargi na zasadach zakotwiczonych w art. 2 Konstytucji pod warunkiem doprecyzowania, w zakresie jakiego konkretnego prawa podmiotowego znajdującego podstawę w przepisach ustawy zasadniczej doznały one uszczerbku lub ograniczenia. Trybunał zauważa ponadto, że mimo ogólnego charakteru zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji znalazły swoje doprecyzowanie zarówno w orzecznictwie sądowym jak i w judykatach samego Trybunału. Nie należy więc traktować ich jako zbioru norm o całkowicie niedookreślonej i „otwartej” treści, która obejmowałaby swoim zakresem różne uprawnienia konstruowane przez podmiot występujący ze skargą konstytucyjną w kontekście jego indywidualnej sprawy.

W przekonaniu Trybunału powyższe zastrzeżenia, przede wszystkim dotyczące odwołania się w skardze do art. 2 Konstytucji, nie zostały przez skarżącego spełnione. Wymogu doprecyzowania praw podmiotowych, w zakresie których naruszone zostały zasady wynikające z art. 2 Konstytucji, nie spełniło ani przywołanie art. 42 Konstytucji, ani tym bardziej wyliczenie szeregu „praw” skarżącej, które miałyby wynikać z normatywnej treści tychże zasad (zob. wyżej s. 3 uzasadnienia).

W ocenie Trybunału argumentacja skarżącego odnosząca się do art. 42 Konstytucji sprowadza się do dwóch zarzutów. Po pierwsze, niedopuszczalności objęcia zachowania opisanego w zaskarżonym przepisie pgg reżimem odpowiedzialności karno-administracyjnej. Po drugie, złamania zasad *lex retro non agit* oraz *nullum crimen sine lege*, spowodowanego wymierzeniem skarżącej kary pieniężnej za zachowanie zrealizowane jeszcze przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy (pgg). Pierwszy z zarzutów skarżącej nie uwzględnia konsekwencji wyrażonego już w orzecznictwie Trybunału stanowiska odnośnie do konstytucyjnej dopuszczalności oparcia odpowiedzialności prawnej na mechanizmie karno-administracyjnym (zob. np. wyroki TK z: 15 stycznia 2007 r., sprawa P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 15 października 2013 r., sprawa P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99). Skarżąca, odwołując się do tych judykatów sądu konstytucyjnego, nie uwzględniła jednakże wyrażonego w nich zastrzeżenia odnośnie do dopuszczalności realizowania przez karę administracyjną także funkcji represyjnej (co zgłosiła jako istotny zarzut przeciwko kwestionowanemu przepisowi). Kwestionując więc mechanizm odpowiedzialności przewidzianej w art. 175 pgg skarżąca skonfrontowała go przede wszystkim z odpowiednimi unormowaniami dpgg, nie przedstawiając równocześnie uzasadnionych argumentów na rzecz tezy o jego niekonstytucyjności.

W kontekście natomiast zarzutu pogwałcenia zakazu retroaktywności, jak również zasady *nullum crimen sine lege* Trybunał stwierdza jego oczywistą bezzasadność w sytuacji, w której kara pieniężna wymierzona skarżącej odnosiła się do zachowania zaistniałego (także) już po wejściu w życie przepisów pgg. Okoliczność ta została *nota bene* wyraźnie wskazana w uzasadnieniach judykatów sądów administracyjnych wydanych w sprawie skarżącej.

Trybunał uznał ponadto, że wyłącznie abstrakcyjny, a więc niezwiązany bezpośrednio ze sprawą, jak i wydanymi w jej toku rozstrzygnięciami, ma zarzut skarżącej dotyczący braku odpowiedniego okresu przedawnienia karania czynów, za które wymierzona została jej kara grzywny. Trudno przyjąć bowiem, aby w okolicznościach faktycznych sprawy skarżącej, a zwłaszcza kontekstu czasowego zdarzeń związanych z popełnieniem czynu zabronionego i wyegzekwowaniem kary przez Prezesa WUG, racjonalnie rozważana mogła być kwestia przedawnienia tej karalności. W odniesieniu natomiast do argumentu dotyczącego braku możliwości miarkowania kary przewidzianej w art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b pgg Trybunał zwraca uwagę na nieuwzględnienie przez skarżącą innych unormowań tej ustawy, które właśnie tego rodzaju miarkowanie przewidują (zob. art. 175 ust. 4 pgg). Podkreślić ponadto należy, że kara pieniężna wymierzona skarżącej – wbrew twierdzeniom skargi – podlegała miarkowaniu w decyzjach wydanych przez Prezesa WUG (zob. s. 4 decyzji z 5 grudnia 2012 r. i s. 6 decyzji z 28 stycznia 2013 r.), poddanych następnie także kontroli sądów administracyjnych.

Trybunał zauważa ponadto, że podkreślanego wyżej wymogu skonkretyzowania konstytucyjnych praw, w zakresie których naruszenia doznał art. 2 Konstytucji, nie spełniło tym bardziej odwołanie się do licznych uprawnień, wywodzonych przez skarżącego z treści tego przepisu. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że zasadnicze wątpliwości budzić może konstytucyjne zakotwiczenie tych uprawnień, co stanowi warunek niezbędny uznania ich za właściwą podstawę skargi konstytucyjnej. Niezależnie od tego zauważyć trzeba, że zarzuty skarżącego nawiązują bądź to do wątpliwości odnośnie do posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem odpowiedzialności karnoadministracyjnej, bądź też do problemu złamania zasady zakazu wstecznego działania prawa. Jak to już wyżej Trybunał wyjaśnił, obydwa wskazane zagadnienia zostały już jednak – z punktu widzenia przesłanek skargi – ocenione negatywnie.

Uwzględnivszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.