



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 października 2024 r.

Pozycja 90

## WYROK

z dnia 17 października 2024 r.

Sygn. akt P 3/23

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Krystyna Pawłowicz  
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 17 października 2024 r., pytania prawnego 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) w zakresie, 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 związku z art. 22, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**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 2024 r. poz. 266, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi powszechnemu miarkowanie kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 3 lutego 2023 r. Sąd Apelacyjny (dalej także: pytający sąd), na podstawie art. 193 Konstytucji, skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne o następującej treści: „Czy art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2022, poz. 1385 t.j.; dalej: prawo energetyczne), w zakresie, 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 zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji?”.

1.1. Sąd Apelacyjny wskazał, że spełnia przesłankę podmiotową (jest sądem w rozumieniu Konstytucji). W opinii pytającego sądu spełnione zostały również przesłanki: przedmiotowa – pytanie dotyczy normy prawnej oraz funkcjonalna – od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zależy rozstrzygnięcie toczącego się postępowania, w tym wypadku – uwzględnienia apelacji.

1.2. Pytający sąd na wstępie streścił stan faktyczny będący podłożem pytania prawnego. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) w czerwcu 2020 r. wydał decyzję o nałożeniu kary na przedsiębiorcę. Podstawą decyzji były art. 56 ust. 1 pkt 12b, art. 56 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 6 i 6a oraz art. 43d ust. 1 prawa energetycznego w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.) i art. 30 ust. 1 prawa energetycznego oraz art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. z 2019 poz. 1495, ze zm.).

Podstawą nałożenia kary było niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od lipca 2017 r. do maja 2019 r. do Prezesa URE.

Efektom niezłożenia powyższego sprawozdania było nałożenie przez Prezesa URE kary finansowej (po 10 000 zł za każdy miesiąc od lipca 2017 r. do maja 2019 r.) na przedsiębiorcę. Przedsiębiorca odwołał się od nałożonej kary do sądu, przy czym przedsiębiorca nie kwestionował, że nie dopełnił obowiązku złożenia sprawozdania, a celowość nałożenia kary. Przedsiębiorca wskazał, że „[p]rzyczyną niezłożenia sprawozdań w terminie był brak świadomości spółki co do objęcia jej zakresem obowiązków wynikających z powyższych regulacji dotyczących podmiotu przywożącego” (s. 13 pytania prawnego).

Odstąpienie od nałożenia kary jest możliwe, jeżeli stopień szkodliwości niedopełnienia obowiązku był znikomy. W ocenie sądu pierwszej instancji nie było podstaw do odstąpienia od nałożenia kary. Sąd pierwszej instancji oddalił odwołanie.

Przedsiębiorca zaskarżył wyrok sądu pierwszej instancji do Sądu Apelacyjnego i wniósł w szczególności o odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a prawa energetycznego, ewentualnie o zmniejszenie kwoty kary. Pytający sąd zwrócił uwagę, że powyższy stan faktyczny był bezsporny. Zarówno przedsiębiorca, jak i Prezes URE nie kwestionowali niedopełnienia obowiązku złożenia sprawozdania.

Spór między przedsiębiorcą a Prezesem URE dotyczył sensowności oraz wysokości nałożonej kary za niezłożenie sprawozdania. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że wedle przedsiębiorcy kara była niewspółmiernie dolegliwa wobec deliktu, za który bezspornie odpowiada.

1.3. Sąd Apelacyjny nabrał wątpliwości co do zgodności przedmiotu kontroli z niektórymi normami ustawy zasadniczej, zarówno rangi ustrojowej, jak i praw oraz wolności podmiotów niepublicznych. Odnosząc się do tzw. przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd wyjaśnił, że od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego będzie zależać ocena zarzutów apelacyjnych, a w konsekwencji rozstrzygnięcie apelacji.

W ocenie pytającego sądu sztywne określenie kwoty kary ustawą, bez wprowadzenia dolnej i górnej granicy, prowadzi do sytuacji, w której sąd tylko „zatwierdza” karę, co ogranicza pełne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Samo „zatwierdzanie” kary przez sąd bez całościowego oglądu danej sprawy prowadzi faktycznie do tego, że pośrednio wymiar sprawiedliwości w tym zakresie sprawuje ustawodawca. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na to, że „[w] sytuacji jednak w której ustawodawca określa karę pieniężną za delikt administracyjny w jednej tylko wysokości, rozpatrywanie odwołań od decyzji Prezesa URE ma charakter jedynie fasadowy, zwłaszcza gdy dotyczą one tak jak w niniejszej sprawie jedynie wysokości kary” (s. 20 pytania prawnego). Efektem tego typu nieproporcjonalnego ograniczenia decyzyjności sądu jest naruszenie art. 10 ust. 1-2 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Charakter kary przewidywany przez kontrolowane przepisy Prawa energetycznego przypomina sankcję karną, mimo że postępowanie jest prowadzone w trybie przepisów k.p.a. Jednakże, jak zwrócił uwagę pytający sąd, w tym wypadku kara jest tak dotkliwa, że w ramach realizacji prawa do sądu musi być – podobnie jak w sferach prawa karnego – zindywidualizowana przez analizę odpowiedzialności danego podmiotu.

Przedmiot kontroli w obecnym kształcie normatywnym w opinii Sądu Apelacyjnego uniemożliwia zindywidualizowaną weryfikację danej sprawy, a jedynie ogranicza sąd do mechanicznego zatwierdzania kary. Konsekwencją takiego uregulowania jest brak możliwości rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd, który przecież także orzeka o wysokości kary. Tym samym przedmiot kontroli jest również – w opinii pytającego sądu – sprzeczny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji, czyli prawem do sądu.

Pytający sąd uznał, że przedmiot kontroli może naruszać art. 20 i art. 22 Konstytucji, które kształtują ustrój gospodarczy państwa oparty m.in. o wolność działalności gospodarczej. Ograniczenia nakładane na przedsiębiorców muszą mieć szczególne uzasadnienie. W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny nie znalazł uzasadnienia dla ograniczenia prawa do sądu. Tym samym przedmiot kontroli w sposób nieproporcjonalny ogranicza wolność działalności gospodarczej.

Mechaniczne wymierzane oraz często faktycznie nieproporcjonalnie dolegliwe kary dla przedsiębiorców, które przewiduje przedmiot kontroli, w opinii Sądu Apelacyjnego naruszają zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Art. 2 Konstytucji w opinii pytającego sądu ma zastosowanie przy weryfikacji adekwatności kar administracyjnych, jeżeli mają nieproporcjonalnie dolegliwy charakter. Podobnie art. 2 Konstytucji znajduje zastosowanie, gdy sankcja ma charakter mechaniczny, a sama norma uniemożliwia zbadanie całościowej sytuacji danego podmiotu. „Za naruszeniem bowiem przez art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b [prawa energetycznego] zasady demokratycznego państwa prawnego 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” (s. 23 pytania prawnego).

1.4. Podsumowując, pytający sąd wprost wskazał, że przedmiot kontroli tworzy sytuację, w której „[a]ni Sąd Okręgowy, ani aktualnie Sąd Apelacyjny w wymiarze kary nie mogą

uwzględnić okoliczności czynów, o ile nie pozwalają one na odstępianie od wymierzenia kary” (s. 23 pytania prawnego). Według sądu narusza to zasady:

- podziału i równowagi władz publicznych przez faktyczną i nadmierną ingerencję ustawodawcy w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sferze kar administracyjnych;
- wolności działalności gospodarczej oraz jej uzasadnionego ograniczenia;
- prawa do sądu.

W sytuacji tak rozbudowanych wątpliwości Sąd Apelacyjny zdecydował się na zadanie pytania, o którym mowa w art. 193 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 27 lipca 2023 r. zajął stanowisko, w którym wniósł o stwierdzenie, że:

„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”.

2.1. Na wstępie PG omówił aspekty formalne pisma inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie. PG wniósł o umorzenie sprawy w zakresie obejmującym zaproponowane przez pytający sąd następujące wzorce kontroli: art. 10, art. 175 ust. 1, art. 20, art. 22 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. W opinii PG w przedmiocie badania powyższych wzorców należy umorzyć sprawę z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. W tym wypadku niedopuszczalność wydania wyroku wynika z nieadekwatnej argumentacji pytającego sądu. W ocenie PG pytający sąd nie przedstawił wyczerpującego uzasadnienia, które pozwoliłoby na obalenie domniemania konstytucyjności przedmiotu kontroli.

2.2. Przechodząc do analizy merytorycznej PG, rozpoczął prezentację stanowiska od uzasadnienia spornych regulacji. Celem kwestionowanych przepisów jest zwiększenie kompetencji kontrolnych oraz sankcyjnych Prezesa URE. PG wskazał, że kolejnym celem przedmiotowych przepisów prawa energetycznego jest zabezpieczenie konsumentów oraz wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa. Właśnie to było powodem wprowadzenia instytucji kar administracyjnych, które mają mieć charakter prewencyjny (odstrasżający). W opinii PG w takim ujęciu „[u]stanowienie 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” (s. 14 stanowiska PG).

2.3. PG stwierdził, że sytuacja, w której dopuszcza się stosowanie kar administracyjnych, wynika ze szczególnie wrażliwej materii ustawowej. Kary administracyjne, jako przejaw interwencjonizmu państwa, mają zabezpieczać ponadprzeciętnie istotne wartości, w tym m.in. bezpieczeństwo paliwowe. PG nie neguje więc, że w wypadku spraw szczególnie istotnych, państwo rzeczywiście w pewnym zakresie ogranicza władzę sądów, nie narusza to jednak samego prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji. PG wskazał, że mimo powyższych ograniczeń nadal „[w] gestii sądu pozostawiono bowiem zarówno ocenę legalności decyzji administracyjnej, jak i kwestie związane z ustaleniem faktu popełnienia deliktu, ewentualnym odstępianiem od wymierzenia kary lub orzeczeniem jej (...)” (s. 20 pisma PG).

Tym samym PG uznał, że przedmiot kontroli nie narusza prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.4. PG stwierdził również, że zaskarżona regulacja nie narusza zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji. Przede wszystkim w opinii PG celem kar administracyjnych w tym wypadku jest bezpieczeństwo paliwowe państwa. W takim ujęciu możliwość ingerencji państwa jest uzasadniona. Sposób ingerencji również jest adekwatny, jeżeli chodzi o wartość zabezpieczanego dobra. W opinii PG „[k]ara pieniężna jest właściwym instrumentem mogącym skutecznie zapobiegać nieterminowemu przekazywaniu sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych” (s. 25 pisma PG).

Ograniczenie ingerencji sądu w tym przedmiocie spełnia również wymogi ustanowione przez zasadę proporcjonalności, ponieważ nie wyłącza całkowicie kontroli wymiaru sprawiedliwości. Mimo braku możliwości miarkowania kary, sąd może odstąpić od jej wymierzenia, a w sferze formalnoprawnej kontroluje jej legalność.

PG uznał, że bezpieczeństwo paliwowe państwa ma charakter wartości konstytucyjnej, która musi być proporcjonalnie zabezpieczona. Administracyjna kara finansowa w tym ujęciu jest niezbędna. Konieczność administracyjnych kar finansowych bezwzględnie oznaczonych skutecznie mobilizuje adresatów norm do wypełnienia obowiązku ustawowego. Z racji nieprzekroczenia swobody regulacyjnej przedmiot kontroli nie narusza zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 17 kwietnia 2023 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. Marszałek Sejmu nie przedstawił pisemnego stanowiska w sprawie.

## II

Na rozprawie w dniu 17 października 2024 r. nie stawił się nikt. Sędzia sprawozdawca przedstawił stanowiska nieobecnych uczestników postępowania.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Unormowana w art. 193 Konstytucji możliwość zadania pytania prawnego aktualizuje się wówczas, gdy zostaną spełnione trzy zasadnicze przesłanki. Pierwsza dotyczy podmiotu inicjującego postępowanie, którym musi być sąd w rozumieniu Konstytucji. Druga przesłanka dotyczy przedmiotu, czyli aktu normatywnego, którym zarówno jest przepis prawa, jak i wzorce kontroli jego konstytucyjności. Trzecia przesłanka, zwana funkcjonalną, dotyczy związku ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z rozstrzygnięciem danej sprawy, która aktualnie toczy się przed danym sądem w konkretnej sprawie (zob. wyrok z 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

W niniejszym postępowaniu spełnienie pierwszych dwóch przesłanek jest niewątpliwe. Zainicjował je Sąd Apelacyjny, przedmiotem pytania są obowiązujące przepisy aktu prawnego, tj. 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 2024 r. poz. 266, ze zm.; dalej: prawo energetyczne), stanowiące podstawę orzekania. Stosownie do art. 479<sup>46</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r.

Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.; dalej: k.p.c.) sądem właściwym w sprawach regulacji z zakresu prawa energetycznego jest sąd powszechny (Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów jako pierwsza instancja, drugą jest Sąd Apelacyjny).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również wypełnienie przesłanki funkcjonalnej. Problematyka skutków niekonstytucyjności nie ma przesądzającego znaczenia dla rozumienia procesowych przesłanek dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. To do pytającego sądu należy decyzja, w jaki sposób rozstrzygnie tocząca się przed nim sprawę po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności czy zechce samodzielnie i przy pomocy jakich metod wykładni uzupełnić ewentualny brak legislacyjny powstały w wyniku stwierdzenia przez Trybunał pominięcia legislacyjnego (zob. wyroki z: 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011; 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76).

Skoro pytający sąd dokonujący wykładni operatywnej w konkretnej sprawie doszedł do wniosku, a następnie uzasadnił w odpowiednim postanowieniu, że odpowiedź na pytanie jest mu niezbędna do rozstrzygnięcia apelacji, to nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego antycypowanie konkretnego rozstrzygnięcia, jakie w przyszłości ewentualnie zapadnie przed niezawisłym sądem, po wyczerpaniu toku instancji. Trybunał stwierdził jedynie, iż w postępowaniu przed pytającym sądem powód w apelacji zarzucał (pkt 2d zarzutów) naruszenie Konstytucji, wnosząc o wydanie wyroku reformatoryjnego (pkt 1 i 2 wniosków apelacyjnych), co zmusza sąd do wyrokowania w tym zakresie, a tym samym uzasadnia istnienie przesłanki funkcjonalnej.

## 2. Przedmiot kontroli.

2.1. Pytający sąd nabrał wątpliwości co do konstytucyjności art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego. Treść przepisów jest następująca:

– Art. 56 ust. 2h pkt 4 prawa energetycznego „Wysokość kary w przypadkach określonych w ust. 1 (...) pkt 12b wynosi 10 000 zł (...)”;

– Art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego „Karze pieniężnej podlega ten, kto: (...) nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d (...)”.

Sąd Apelacyjny nie przedstawił jednak art. 43d ust. 1 jako przedmiotu kontroli, który jest wymieniany w treści art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego. Art. 43d ust. 1 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 za pośrednictwem formularza udostępnionego w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 43f ust. 1, 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”.

Sąd Apelacyjny nie wskazał również jako przedmiotu kontroli art. 56 ust. 2 prawa energetycznego, który określa Prezesa Urzędu Regulacji Energetycznej (dalej: Prezes URE) jako podmiot wymierzający karę w formie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.). Art. 56 ust. 2 prawa energetycznego ma następujące brzmienie: „Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza Prezes URE w drodze decyzji administracyjnej”. Decyzja administracyjna jest wydawana w trybie stosownych przepisów k.p.a.

Norma poddana zakresowej kontroli ma postać syntaktycznie złożoną, zakresem kontroli objęto zaś jedynie art. 56 ust. 1 pkt 12b i art. 56 ust. 2h pkt 4 prawa energetycznego. Py-

tający sąd nie kwestionuje bowiem ani tego, że istnieje obowiązek przedłożenia sprawozdania, ani tego, że karę w formie decyzji administracyjnej nakłada Prezes URE.

Istota pytania prawnego sprowadza się zaś do tego, czy sąd orzekający w trybie art. 479<sup>46</sup> k.p.c. może być zgodnie ze wskazanymi wzorcami kontroli związany wysokością sankcji administracyjnej określonej w sposób sztywny. Takie ujęcie zakresu kontroli wynika z całego uzasadnienia postanowienia pytającego sądu, jak i ze wskazanych wzorców kontroli. Stąd też Trybunał Konstytucyjny dokonał w sentencji orzeczenia odpowiedniej rekonstrukcji zakresu przedmiotu kontroli.

2.2. Wykładnia sądowa art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego.

W orzecznictwie podkreśla się, że art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego stanowi samodzielną podstawę nałożenia kary administracyjnej. Cechą tej kary jest niemożliwość jej „miarkowania”, ponieważ jest cyfrowo określona przez ustawodawcę w art. 56 ust. 2h pkt 4 prawa energetycznego. Kara jest nakładana za każdy miesiąc niewypełnienia obowiązku zawartego w art. 43d ust. 1 prawa energetycznego. Tym samym w orzecznictwie zwraca się uwagę, że ustawodawca wyłączył możliwość oceny słuszności czy adekwatności kary. Wynika to z wprowadzonej przez ustawodawcę „fikcji prawnej”, która zakłada każdorazową adekwatność oraz proporcjonalność cyfrowo ustalonej kwoty kary. Odpowiedzialność ma charakter w tym wypadku wyłącznie obiektywny. Nie podlegają weryfikacji czynniki subiektywne podmiotu zobowiązanego. Istotne jest jedynie przekroczenie normy, inne zaś okoliczności są wówczas bezprzedmiotowe. Samo naruszenie normy jest więc wystarczającą przesłanką uznania niezachowania należytej staranności, niezależnie od innych czynników, które mogły doprowadzić do niedopełnienia obowiązku. Brak wiedzy podmiotu zobowiązanego przez art. 43d ust. 1 prawa energetycznego, że ma obowiązek przedkładania sprawozdań, nie zwalnia go z odpowiedzialności. Inaczej mówiąc – odpowiedzialność w wypadku art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego nie zależy od winy podmiotu zobowiązanego. Przepisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu (por. np. wyroki: Sądu Apelacyjnego z 30 marca 2022 r., sygn. akt VII AGa 29/22, LEX nr 3489308 oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w Warszawie z: 13 marca 2023 r., sygn. akt XVII AmE 184/21, Lex nr 3569181; 26 stycznia 2023 r., sygn. akt XVII AmE 5/22, Lex nr 3550340; 7 grudnia 2022 r., sygn. akt XVII AmE 279/21, Lex nr 3520845; 10 października 2022 r., sygn. akt XVII AmE 21/21, Lex nr 3485907; 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt XVII AmE 55/22, Lex nr 3568702; 15 lipca 2022 r., sygn. akt XVII AmE 110/21, Lex nr 3425434; 4 lipca 2022 r., sygn. akt XVII AmE 311/20, Lex nr 3569824; 8 czerwca 2022 r., sygn. akt XVII AmE 113/21, Lex nr 3436412; 27 maja 2022 r., sygn. akt XVII AmE 84/21, Lex nr 3482698; 30 marca 2022 r., sygn. akt XVII AmE 82/20, Lex nr 3482697).

2.3. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 56 ust. 1 prawa energetycznego w zakresie innych – niż w punkcie 12b – sankcji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdzał, że kara administracyjna z art. 56 ust. 1 prawa energetycznego nie ma charakteru odpłaty, a jedynie prewencyjne przymuszenie podmiotów zobowiązanych do przestrzegania prawa. „Analiza orzecznictwa zapadłego na gruncie przepisów objętych pytaniem prawnym prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z [prawa energetycznego], sankcjonowana karą pieniężną nakładaną przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 [Prawa energetycznego], 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” (postanowienie z 28 czerwca 2022 r., sygn. P 8/19, OTK ZU A/2022, poz. 43).

Tym samym nie ma tutaj miejsca sytuacja podobna do prawa karnego, gdzie weryfikuje się inne okoliczności niż jedynie obiektywne stwierdzenie naruszenia obowiązku. Postępowanie w sprawie o sygn. P 8/19 zostało umorzone z powodu uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna. W tym postępowaniu były również inne wzorce kontroli konstytucyjności, tj. art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W innym orzeczeniu, które było inicjowane w trybie skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z przyczyn formalnych. TK stwierdził, że skarżący „[c]zyniąc przedmiotem zaskarżenia art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego, a więc przepis ustanawiający pieniężną karę administracyjną jako sankcję za brak przestrzegania obowiązków koncesjonariusza, skarżąca nie wykazała, że naruszenie powołanych przez nią konstytucyjnych wolności i praw wynika z brzmienia kwestionowanego przepisu” (postanowienie z 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8A/2013, poz. 127).

W tym wypadku Trybunał uznał, że nie było związku pomiędzy naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw a przedmiotem kontroli. Również w tej sprawie były inne – niż na gruncie niniejszego postępowania – wzorce kontroli konstytucyjności, tj. art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji. W obu wyżej wymienionych sprawach Trybunał Konstytucyjny zajmował się art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego, który sankcjonuje naruszanie obowiązków wynikających z koncesji. W obu powyższych sprawach były także inne wzorce kontroli, przy czym zasadniczo refleksje dotyczące istotności kary administracyjnej nie tracą na aktualności. Należy jednak zauważyć, że sens istnienia tego typu kar nie jest przedmiotem niniejszego postępowania. Niniejsza sprawa dotyczy precyzowania tychże kar oraz takich zabiegów ustawodawcy, które skutkują ograniczeniem roli sądu.

### 3. Problem sankcji bezwzględnie oznaczonych.

#### 3.1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Co do zasady Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdzał, że bezwzględnie oznaczone kary same w sobie nie stoją w sprzeczności z Konstytucją, nawet gdy całkowicie pomijają aspekty indywidualne podmiotów karanych oraz okoliczności, w których doszło do naruszenia prawa (por. wyrok z 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 46/19, OTK ZU A/2020, poz. 71 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Jednakże bezwzględnie oznaczone kary nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadą proporcjonalności. W orzeczeniu z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[z]a niezgodny z art. 2 Konstytucji może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia (...). Ponadto 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 nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (...). Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (...). Również automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej na jej miarkowanie w danych okolicznościach (...)” (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

W innym orzeczeniu w przedmiocie kar administracyjnych, w kontekście art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że „[p]rzesłanki stosowania kar pienięż-



nych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji) (...) Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku” (wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

Trybunał zwraca uwagę, że nie jest niedopuszczalne stanowienie kar administracyjnych obok instytucji prawa karnego. Równoległe istnienie sankcji karnych oraz administracyjnych nie implikuje jednak całkowitej swobody ustawodawcy w zakresie mechanizmów ich wymierzania oraz wysokości. Ustawodawca przy tworzeniu takich kar oraz określaniu trybu ich wymierzania jest bezwzględnie związany normami konstytucyjnymi. Granice konstytucyjne obejmują demokratyczne państwo prawa, wolności i prawa jednostki oraz zasadę proporcjonalności ingerencji państwa, a także sprawiedliwość i równość. W tym właśnie ujęciu normy konstytucyjne uniemożliwiają oparcie kar administracyjnych wyłącznie na czynnikach abstrakcyjnych i obiektywnych, które pomijają okoliczności konkretnej, indywidualnie oznaczonej sprawy. Jak wyżej wskazano, implikuje to zakaz pomijania przez ustawodawcę sytuacji konkretnych jednostek, w szczególności stopnia dolegliwości oraz rzeczywistych konsekwencji dla ukaranego.

Kara administracyjna nie może prowadzić do znaczącej degradacji finansowej jednostki. Właśnie zasada proporcjonalności ma na celu niwelowanie niesprawiedliwości, która wystąpiłaby, gdyby sankcje administracyjne oparte były wyłącznie na domniemanej identyczności każdej sprawy. Aby urzeczywistnić w takim wypadku zasadę proporcjonalności organ, wymierzający lub sąd muszą mieć pewien zakres swobody decyzyjnej. W rzeczy samej tylko stosowny organ, w szczególności sąd, będzie w stanie ocenić sytuację konkretną, indywidualnie oznaczoną sprawę w procesie stosowania prawa. Z tym związana jest właśnie możliwość miarkowania sankcji oraz możliwość odstąpienia od wymierzenia kary. Odpowiedni organ, w szczególności sąd, korzystając ze swych uprawnień oraz mając wiedzę na temat danej sprawy, powinien mieć możliwość proporcjonalnego określenia sankcji (por. wyrok z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21, OTK ZU A/2023, poz. 1 oraz przytoczone tam orzecznictwo). W ostatnim z cytowanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny odnalazł związek między sankcją bezwzględnie oznaczoną, stosowaną przez organy samorządu terytorialnego a zasadą swobody gospodarczej wyrażoną w art. 20 i art. 22 Konstytucji (zob. niżej cz. III pkt 6).

### 3.2. Wątpliwości w doktrynie nauki prawa.

W ujęciu niektórych przedstawicieli nauki prawa, możliwość nakładania kar przez organy administracji publicznej, przy jednoczesnym redukowaniu kompetencji sądów do „zawierzenia” tych sankcji, jest wątpliwe z punktu widzenia różnych norm konstytucyjnych:

– „[w]edług zasady art. 56 ust. 2 [prawa energetycznego] kompetencje orzecznicze w zakresie wymierzenia kar powierzono organowi administracji, jakim jest Prezes URE (podobne kompetencje powierzono Prezesowi UOKiK). Jak się podkreśla, w świetle art. 175 i 177 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy, zatem konstytucyjność rozwiązania może budzić wątpliwości (...)” (M. Czarnecka, T. Ogłódek, G. Zych, komentarz do art. 56, [w:] *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna. Tom I. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2023).

– „[l]iczne przepisy Prawa energetycznego czynią z Prezesa URE organizatora powierzonych jego władztwu stosunków społecznych, działającego przez instrumenty o charakterze perswazyjnym oraz władczym. Rozstrzygnięcie spraw indywidualnych w formie uznaniowych decyzji administracyjnych pozwala Prezesowi URE wykonywać jego zadania z większą skutecznością. Pozostaje to w zgodzie z konstytucyjną zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, niezależnie od wątpliwości konstytucyjnych wyrażanych przez niektórych przedstawicieli doktryny w odniesieniu do faktycznego włączenia organów regulacyjnych w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, pomimo braku wyraźnych konstytucyjnych podstaw do zastosowania takiego rozwiązania. (...) W przypadku represyjnego, karnego charakteru kary administracyjnej na organie nakładającym karę spoczywa obowiązek zapewnienia w postępowaniu administracyjnym określonych gwarancji ochrony interesu strony takiego postępowania, wzorowanych (choć niekoniecznie identycznych) na postępowaniu karnym. Mowa tu w szczególności o zasadach wynikających z art. 42 Konstytucji RP, a zatem zasadzie *nullum crimen sine lege*, domniemaniu niewinności i prawie do obrony. Zastosowanie tych dyrektyw w praktyce często okazuje się iluzoryczne na etapie postępowania przed organem administracji publicznej, co zasadniczo zwiększa szanse na skuteczne zaskarżenie decyzji w ramach kontroli sądowej. (...) [E]wentualne uchybienia proceduralne w ramach postępowania przed Prezesem URE stanowią główną grupę zarzutów, które mogą posłużyć do skonstruowania skutecznego odwołania. Ograniczenie takie wynika z objęcia kwestii stosowania kar pieniężnych uznaniem administracyjnym, co w praktyce znacząco ogranicza sądową kontrolę celowości ukarania oraz zasadności konkretnego wymiaru kary” (M. Goss, J. Góralski, komentarz do art. 56 i art. 57, [w:] *Kary pieniężne w ustawie – Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Goss, J. Góralski, LEX/el. 2021).

#### 4. Problem konstytucyjny.

Postępowanie w zakresie prawa energetycznego jest prowadzone – stosownie do art. 479<sup>46</sup> k.p.c. – w ramach procedury cywilnej, a nie sądownoadministracyjnej. Niemniej rozstrzygnięcia sądu powszechnego są zbliżone w swojej istocie do rozstrzygnięć sądownoadministracyjnych, mają charakter kasatoryjny (por. T. Ereciński, komentarz do art. 479<sup>53</sup>, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom III, Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 762). Sąd może zaskarżoną decyzję utrzymać w mocy albo ją uchylić w całości ze względu na stwierdzone wady postępowania. W postępowaniu hybrydowym, prowadzonym w ramach procedury cywilnej, uniemożliwia się sądowi ingerencję w nałożoną karę administracyjną, która stanowi część orzeczenia. W tej sytuacji ma miejsce upodobnienie kompetencji sądu powszechnego do sądu administracyjnego, co faktycznie stanowi dla sądu powszechnego szczególne ograniczenie uprawnień w sferze orzeczniczej.

To ograniczenie kompetencji sądów w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznawane jest za pożądane. W jednym z orzeczeń pojawił się pogląd, wedle którego „[o]graniczenie zakresu kontroli sądowej wynika z zasady podziału władz – gdyby orzekanie co do istoty w sprawach administracyjnych było regułą, należałoby postawić pytanie o celowość utrzymania w systemie odrębnych organów administracji, skoro o wszystkim i tak ostatecznie rozstrzygałby sąd” (wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, Lex nr 2817533).

W tej sytuacji orzeczenie sądowe staje się faktycznie – jak trafnie zwrócił uwagę pytający sąd – tylko „zatwierdzeniem” cyfrowo określonej kwoty, co ogranicza władzę sądu w przedmiocie sformułowania części orzeczenia. Biorąc pod uwagę pytanie prawne inicjujące niniejsze postępowanie, wątpliwości doktrynalne, a także orzecznictwo sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, problem konstytucyjny sprowadza się zasadniczo do kwestii dopuszczalnego ograniczenia prawa do sądu w wypadku stosowania kary administracyjnej, w przedmiocie jej miarkowania. Przedmiot kontroli, którym jest art. 56 ust. 2h pkt 4 w związ-

ku z art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego, przewiduje obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, o charakterze *quasi*-karnym, w cyfrowo określonej wysokości i nie uwzględnia okoliczności istotnych dla wymierzenia sankcji o charakterze karnym, takich jak w szczególności: ocena stanu faktycznego, właściwości indywidualne sprawcy, stopień winy, rozmiar szkody oraz całościowe konsekwencje społeczno-gospodarcze dla podmiotu zobowiązanego, o którym mowa w art. 43d ust. 1 prawa energetycznego.

## 5. Wzorce kontroli konstytucyjności.

### 5.1. Art. 2 Konstytucji.

Art. 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, której częścią jest m.in. zasada sprawiedliwości proceduralnej oraz zasada adekwatności kar. Zasada sprawiedliwości proceduralnej związana jest z szeroko rozumianym prawem do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Treścią tej zasady jest ukształtowanie procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości. Obejmuje to również postępowania o charakterze administracyjnym. Zasada ta więc dotyczy każdego postępowania, nie tylko sądowego, w którym rozstrzygane są prawa i wolności podmiotu niepublicznego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyodrębnia się zasadnicze elementy tej zasady: 1) możliwość bycia wysłuchanym; 2) ujawnienie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności; 3) zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej związana jest również z inną – także wynikającą z art. 2 Konstytucji – zasadą, tj. zasadą proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że ustawodawca „może wykorzystać – jako narzędzia reakcji państwa na działania niezgodne z prawem – zarówno środki szeroko pojętego prawa karnego (w tym wykroczeniowego), jak i środki nakładane w trybie administracyjnym. Jednakże należy podkreślić, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie ma charakter względny w tym sensie, że jest ona ograniczona wymaganiami konstytucyjnymi, w tym wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem ustanawiania nieadekwatnych (nieprzydatnych) i nieproporcjonalnych (nadmiernie dolegliwych) sankcji prawnych” (wyrok z 13 grudnia 2022 r., sygn. K 4/21, OTK ZU A/2022, poz. 79 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

### 5.2. Art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraża zasadę podziału władz, która stanowi jeden z fundamentów państwa demokratycznego. Zasada zawiera w sobie podmiotowy, przedmiotowy. Część przedmiotowa wskazuje rodzaje władzy publicznej Rzeczypospolitej, tj. ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Element podmiotowy wskazuje, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Warto zauważyć, że podział z art. 10 ust. 2 Konstytucji ma charakter nie do końca wyczerpujący, ponieważ nie wymienia innych organów władzy publicznej, które nie mieszczą się w ramach klasycznie rozumianego podziału władzy. Zasadę tę w kontekście władzy sądowniczej uszczegóławiają art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji, wedle których wyłącznie sądy – będące władzą odrębną – mają monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (por. wyroki TK z: 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24; 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65; 11 czerwca 2019 r., sygn. P 20/17, OTK ZU A/2019, poz. 29; 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81).

### 5.3. Art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Jak wyżej wskazano art., 175 ust. 1 jest konkretyzacją art. 10 Konstytucji w zakresie władzy sądowniczej. Art. 175 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Wynika z tego, że żaden inny organ państwa, który nie jest sądem, nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca może przyznawać sądom zadania inne niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ale musi przy tym mieć na uwadze ich konstytucyjnie wyznaczoną rolę. Co do zasady sprawowanie wymiaru sprawiedliwości opiera się na stosowaniu prawa w celu indywidualnego rozstrzygnięcia określonej sprawy. Z art. 175 ust. 1 związany jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, który statuuje prawo podmiotowe do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy właśnie przez wyspecjalizowany organ sądowy. Wyczerpujące wyliczenie tych organów sądowych zawiera właśnie art. 175 ust. 1 Konstytucji, który otwiera przestrzeń możliwości realizacji prawa do sądu (por. wyroki TK z: 26 listopada 2019 r., sygn. P 9/18, OTK ZU A/2019, poz. 70; 8 czerwca 2016 r., sygn. P 62/14, OTK ZU A/2016, poz. 29; 7 października 2014 r., sygn. K 9/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 101; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

### 5.4. Art. 20 Konstytucji.

Art. 20 Konstytucji wyraża zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi podstawę ustroju ekonomicznego Rzeczypospolitej. Elementami tej zasady są również solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, a także swoboda działalności gospodarczej oraz własność prywatna. W aspekcie ustrojowym własność prywatna dotyczy założenia, że dominującym modelem własności będzie własność podmiotów niepublicznych, a nie tak jak w ustroju socjalistycznym – państwa. Konstytucyjnie chroniona wolność działalności gospodarczej ma dwojaką naturę. Z jednej strony, jest ona zasadą ustrojową państwa, co wynika z wykładni systemowej art. 20 i art. 22 zamieszczonych w rozdziale I Konstytucji. Z drugiej strony, wyraża wolność człowieka w sferze gospodarczej. Obejmuje to w szczególności zwrócenie uwagi na wolność rynkową, która nie powinna być ograniczana bez uzasadnionego powodu. Jak jednak stanowi art. 22, będący rozwinięciem art. 20 Konstytucji, ograniczenia są dopuszczalne, jeżeli wymagają tego inne zasady chronione przez ustawę zasadniczą, w tym zasada dobra wspólnego czy demokratycznego państwa prawnego (por. wyroki TK z: 13 maja 2021 r., sygn. K 15/16, OTK ZU A/2021, poz. 29; 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, OTK ZU A/2016, poz. 80; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102).

### 5.5. Art. 22 Konstytucji.

Trybunał niejednokrotnie zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Jak wyżej wskazano, art. 22 jest rozwinięciem art. 20 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenia wolności gospodarczej z powodu ważnego interesu publicznego. Ograniczenia muszą mieć przy tym formę ustawową. Ograniczenia nie mogą naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zasadę proporcjonalności oraz konieczności ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa. Trybunał zwraca uwagę, że mimo charakteru *lex specialis* do art. 31 ust. 3, art. 22 Konstytucji nie może wyłączać zakresu zastosowania innych norm ustawy zasadniczej. Istotność wolności gospodarczej podkreśla zasada wyłączności ustawowej, z której wynika zakaz wprowadzania ograniczeń w aktach o mniejszej mocy prawnej. Art. 22 Konstytucji pełni podwójną funkcję. Po pierwsze, wyraża jedną z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Po drugie, można z niego wywodzić prawo podmiotowe, przysługujące każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (por. wyroki z: 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 33/15, OTK ZU A/2020, poz. 42; 6 grudnia

2018 r., sygn. SK 19/16, OTK ZU A/2018, poz. 74; 28 listopada 2018 r., sygn. SK 3/14, OTK ZU A/2018, poz. 79; 26 kwietnia 2018 r., sygn. K 6/15, OTK ZU A/2018, poz. 24).

#### 5.6. Art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat prawa do sądu. Art. 45 ust. 1, którego tłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji, stanowi autonomiczne prawo podmiotowe. Na konstytucyjne prawo do sądu składają się cztery zasadnicze elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem spełniającym standardy niezależności, bezstronności i niezawisłości; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Sąd rozstrzygający sprawę musi być – jak wyżej wspomniano – organem wymienionym w art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz cechować się bezstronnością i niezależnością, a sędzia – niezawisłością (por. wyrok z 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU A/2022, poz. 54 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

#### 5.7. Art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Ostatnim wzorcem kontroli zaproponowanym przez pytający sąd jest art. 178 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę niezawisłości sędziowskiej. Treścią zasady niezawisłości sędziowskiej jest podległość sędziego wyłącznie Konstytucji oraz ustawom. Celem zasady niezawisłości sędziowskiej jest prawidłowe realizowanie prawa do sądu, co ma urzeczywistniać zasadę demokratycznego państwa prawnego. Art. 178 ust. 1 Konstytucji wprowadza gwarancję, że rozstrzygnięcie danej sprawy będzie oparte wyłącznie na stosowaniu prawa przez sędziego oraz sąd, a nie czynnikach zewnętrznych. Faktycznie chodzi o wyeliminowanie jakiegokolwiek ingerencji, która pozbawiłaby sąd bezstronności i niezależności. „Niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego” (wyrok TK z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49).

6. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z art. 20 oraz art. 22 Konstytucji.

Zgodnie z 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: u.o.t.p.TK) sąd zadający pytanie w trybie art. 193 Konstytucji zobowiązany jest sformułować uzasadnienie zarzutów. Uzasadnienie wymaga m.in. wskazania relacji pomiędzy przedmiotem kontroli a wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Samo postawienie tezy o niezgodności nie jest adekwatnym i wyczerpującym uzasadnieniem, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK. Uzasadnienie nie może być skrótowe, nie jest również jego celem całościowym jedynie opis stanu faktycznego sprawy. Ogólnikowość rozważań także nie spełnia wymogu adekwatnego uzasadnienia. Musi ono zawierać pogłębioną analizę relacji przedmiotów oraz wzorców kontroli wraz z dowodami i argumentami, przy czym – jak wyżej wskazano – analiza wzorców kontroli jest równie istotna, jak opis ich relacji z przedmiotem kontroli. Skutkiem braku adekwatnego uzasadnienia w danej sferze przedmiotowej jest obligatoryjny obowiązek umorzenia postępowania w tym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (por. wyrok TK z 29 kwietnia

2020 r., sygn. P 19/16, OTK ZU A/2020, poz. 12 oraz postanowienia TK z: 21 lutego 2023 r., sygn. P 8/22, OTK ZU A/2023, poz. 30; 14 grudnia 2022 r., sygn. P 9/21, OTK ZU A/2022, poz. 82; 27 października 2022 r., sygn. P 5/21, OTK ZU A/2022, poz. 66; 12 października 2022 r., sygn. P 4/22, OTK ZU A/2022, poz. 58).

Sąd Apelacyjny w pytaniu prawnym wyraźnie skoncentrował się na problemie zgodności sankcji bezwzględnie oznaczonej z zasadą sędziowskiej niezależności i prawem do bezstronnego sądu, nie przedstawiając zbyt rozbudowanych rozważań na temat zgodności przedmiotów kontroli z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Ograniczył się jedynie do zacytowania treści tych przepisów oraz wskazania, że „możliwość wymierzenia sprawcy kary tylko w jednej skonkretyzowanej wysokości, niezależnie od okoliczności danego czynu może naruszać określoną w powyższych przepisach konstrukcję społecznej gospodarki rynkowej” (s. 21 pytania Sądu Apelacyjnego). Ponadto pytający sąd powołał w uzasadnieniu rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w sentencji wyroku z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21. W orzeczeniu tym (por. cz. III pkt 3.1 wyżej) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[a]rt. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał Konstytucyjny poddał zatem ocenie zgodność innej sankcji administracyjnej bezwzględnie oznaczonej, stosowanej przez organy samorządu terytorialnego, z zasadą wolności gospodarczej, wyrażoną w art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Jednak wskazanie przez pytający sąd wyłącznie orzeczenia bez wyłożenia, dlaczego odnajduje sprzeczność sankcji administracyjnej bezwzględnie oznaczonej z zasadami ogólnymi wyrażonymi w art. 20 i art. 22 Konstytucji, nie spełnia wymogu adekwatnego uzasadnienia. W wyroku o sygn. SK 66/21 Trybunał Konstytucyjny wywiódł sentencję orzeczenia z kilku przesłanek wskazanych w uzasadnieniu, a odnoszących się do składania sprawozdań przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i wywozie nieczystości ciekłych także pod kątem ochrony środowiska naturalnego. Tymczasem Sąd Apelacyjny nie przedstawił jakiegokolwiek argumentacji odnoszącej się do tego, czy w niniejszej sprawie szczególny interes państwa, jakim jest bezpieczeństwo paliwowe, uzasadnia, czy też nie uzasadnia istnienia szczególnej regulacji przewidzianej przedmiotem kontroli. Zatem orzekając w niniejszej sprawie w zakresie wzorców kontroli z art. 20 Konstytucji i art. 22 Konstytucji, Trybunał musiałby odnosić się nie tyle do pytania prawnego, ile dokonać własnego, autorskiego przełożenia rozumowania trybunalskiego ze sprawy o sygn. SK 66/21 na grunt niniejszego postępowania, czego czynić nie może. Stąd też postępowanie w tym zakresie należało umorzyć z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

7. Zakresowa niezgodność art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego z zasadami adekwatności sankcji, państwa prawnego, podziału władz oraz prawa do sądu wyrażonymi w art. 2 w związku z art. 10 oraz w związku art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Zakresowa niezgodność przedmiotu kontroli z Konstytucją jest wynikiem kumulacji norm zawartych w kilku przepisach prawa. Ani administracyjna kara pieniężna w kwotowo określonej sztywnej wysokości, ani jej automatyzm, ani też kasatoryjny charakter orzeczeń sądowych same w sobie nie powodują jeszcze niezgodności z Konstytucją i mogą być w demokratycznym państwie prawa odpowiednio stosowane. Jednak kumulacja wszystkich trzech,

określonych wyżej formuł w jednej normie poddanej kontroli w przedmiotowej sprawie powoduje jej sprzeczność z zasadą proporcjonalności oraz prawem do bezstronnego sądu.

Art. 2 Konstytucji wyrażający zasady państwa prawnego oraz adekwatności sankcji jest podstawą normatywną niniejszego orzeczenia. Zasada państwa prawnego oddziałuje na zasadę adekwatności sankcji, która z kolei ma zabezpieczać wartość, jaką jest państwo prawne. Trybunał zwrócił uwagę, że specyfika kar administracyjnych ma charakter zobiektywizowany, przy czym nie może mieć to charakteru absolutnego, w szczególności wyłączającego zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

Jak zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, „[z]asada proporcjonalności wywodzona z art. 2, a nie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ma znaczenie podczas oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. (...) [U]stawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, musi w szczególności respektować zasadę proporcjonalności. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych” (wyrok z 26 czerwca 2019 r., sygn. K 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 49 oraz przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem norma poddana trybunalskiej kontroli przewiduje bezwzględne stosowanie jednej tylko kwotowo określonej sankcji wobec bardzo zróżnicowanych podmiotów gospodarczych, zajmujących się obrotem paliwami o bardzo zróżnicowanej ilości i wartości. Nie każde też uchybienie terminowemu złożeniu sprawozdania ma te same przyuczyny i skutki.

Art. 2 Konstytucji zakazuje nakładania nieproporcjonalnie wysokich oraz nieadekwatnych kar finansowych, które – z racji specyfiki kar administracyjnych – faktycznie zrównują podmioty realnie szkodzące oraz te, które tylko formalnie naruszyły przepisy. Takie unormowanie jest samo z siebie niesprawiedliwe. Trafnie zauważył pytający sąd, że redukcja sądu do zatwierdzania jedynie nieproporcjonalnych kar wymierzonych przez organ władzy publicznej narusza zasadę państwa prawnego oraz całościowego rozpatrzenia sprawy. Redukcja sądu jedynie do organu zatwierdzającego jedną karę prowadzi również do naruszenia podziału i równowagi władz. W takim wypadku władza ustawodawcza i wykonawcza – odpowiednio ustalają jedyną wysokość kary oraz stan faktyczny będący podstawą jej wymierzenia. Obejmuje to istotną część kompetencji tradycyjnie przysługujących władzy sądowniczej.

Konkretyzacją zasady państwa prawnego są art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji. Mechanizmem urzeczywistniającym zarówno adekwatność sankcji, jak i państwo prawne, jest kontrola władzy sądowniczej. Władza sądownicza jako jedyna może sprawować wymiar sprawiedliwości. Powyższe wynika ze wskazanego w art. 10 Konstytucji podziału władz oraz przyporządkowania kompetencyjnego każdej z nich.

Zasada proporcjonalności urzeczywistniana jest w takim ujęciu przez władzę sądowniczą, która dostosowuje prawo ustanowione przez władzę ustawodawczą do konkretnych, indywidualnie oznaczonych spraw.

Powierzone sądom sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oparte na miarkowaniu sankcji przewidzianych przez prawo, tak aby były jak najbardziej adekwatne. Trybunał nie kwestionuje możliwości nadawania kar administracyjnych przez organy władzy publicznej. Kwestionowana jest jedynie absolutyzacja tychże kar, która prowadzi do marginalizacji sądu i redukcji go jedynie do podmiotu zatwierdzającego, co narusza wprost art. 10 Konstytucji.

Rację ma pytający sąd, że w tym wypadku kontrola działalności organu władzy publicznej, w zakresie adekwatności kary, ma charakter jedynie iluzoryczny. Pozorność kontroli sądowej przeczy tym samym zarówno prawu do sądu (art. 45 ust. 1), jak i monopolowi sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). To niezależne i bezstronne sądy oraz niezawisli sędziowie w sposób najadekwatniejszy powinni rozpatrywać całościowe konsekwencje działalności władzy publicznej, w szczególności w charakterze nakładania obciążeń na podmioty niepubliczne, w tym kar.

Związanie sądu powszechnego cyfrowo oznaczoną karą administracyjną, której celem jest uniemożliwienie dokonania przez sąd całościowego rozpatrzenia sprawy, czyli również w zakresie wymierzenia sankcji, ogranicza tym samym prawo do sądu oraz monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Jak wyżej wskazano, takie rozwiązanie jest również niesprawiedliwe, gdy zrównuje ze sobą podmioty działające w złej i dobrej wierze, w sposób zawiniony i niezawiniony. W tym wypadku charakter sankcji administracyjnej uniemożliwia sądowi rozpatrzenie indywidualnej sytuacji każdego ukaranego, pełnej oceny jego działalności oraz stanu, a także stopnia winy, czy realnych konsekwencji społeczno-gospodarczych, które go dotkną.

Stworzenie fikcji prawnej każdorazowej adekwatności i proporcjonalności cyfrowo oznaczonej kary, której nie da się miarkować, prowadzi do rażącego pokrzywdzenia niektórych podmiotów i czyni tym samym prawo niesprawiedliwym. Celem władzy sądowniczej w tym wypadku jest przewyżczenie fikcji i skonfrontowanie stanu abstrakcyjno-generalnego ze stanem konkretno-indywidualnym w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, który w tym wypadku dotyczy sprawiedliwej kary. Właśnie taka konfrontacja m.in. urzeczywistniana jest przez podział i równowagę władz.

Władza sądownicza ma chronić przed całkowitym automatyzmem abstrakcyjnych norm i bezrefleksyjnym zrównywaniem podmiotów indywidualnych, za którymi i tak zawsze stoi pojedynczy człowiek. Redukcja sądowej kontroli jedynie do zatwierdzania kar administracyjnych wydanych przez inne organy prowadzi do pozorności tej kontroli, a tym samym do ograniczenia możliwości sądowej weryfikacji adekwatności kar. Ograniczanie możliwości sądowej weryfikacji proporcjonalnego karania stanowi zatem naruszenie zasad adekwatności kar i państwa prawnego oraz podziału i równowagi władz, a co za tym idzie, także prawa do sądu i sądowego monopolu sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

8. Umorzenie postępowania w zakresie art. 45 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału, jeżeli zaskarżony przepis jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. wyrok z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48). Zatem Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

9. Skutki wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest uchylenie normy w brzmieniu określonym w sentencji. Wyrok ma charakter zakresowy, to znaczy, że odnosi się do możliwości miarkowania kary administracyjnej za uchybienie obowiązkowi określonemu w art. 43d prawa energetycznego przez sąd powszechny. Skutkiem wyroku nie jest derogacja przedmiotu kontroli w całości, albowiem istota rozstrzygnięcia dotyczy wyłącznie zasad wymierzania sprawiedliwości przez sądy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.