



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 kwietnia 2025 r.

Pozycja 35

WYROK

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Sygn. akt P 8/21

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Jakub Stelina – sprawozdawca
Bogdan Świączkowski
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2025 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy „art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1269), w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r. oraz art. 170 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. 2020, poz. 261), w brzmieniu obowiązującym obecnie, w zw. z art. 168 pkt 11 tej ustawy”, są zgodne z art. 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 170 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 168 pkt 11 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 25 lutego 2021 r. (sygn. akt VII AGa 425/19) Sąd Apelacyjny w Warszawie, VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej (dalej: sąd) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2018 r. poz. 1269; dalej: u.o.z.e.), w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r. oraz art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym obecnie, w związku z art. 168 pkt 11 tej ustawy, są zgodne z art. 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z 7 kwietnia 2016 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej też jako Prezes URE) nałożył karę pieniężną w wysokości 10 000 (dziesięć tysięcy) złotych na S.Z. (dalej: powód), przedsiębiorcę produkującego m.in. energię elektryczną z małej instalacji odnawialnego źródła energii (elektrowni wiatrowej). Przyczyną wydania decyzji o nałożeniu kary było nieprzedłożenie w terminie Prezesowi URE przez powoda sprawozdania kwartalnego zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 u.o.z.e., co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e. Jako podstawę prawną nałożenia kary Prezes URE wskazał art. 170 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. Od tej decyzji powód złożył odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), wnosząc o jej uchylenie w całości, w tym o umorzenie kary pieniężnej. W uzasadnieniu wskazał, że nałożona kara jest wygórowana i nie uwzględnia dotychczasowego postępowania powoda, tj. terminowego składania sprawozdań rocznych, stanu zdrowia powoda oraz stanu technicznego elektrowni wiatrowej, jak również dochodu zyskanego z pracy tej elektrowni. Prezes URE podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z 28 marca 2019 r. SOKiK uchylił zaskarżoną decyzję, uznając przy tym, że naruszenie przez powoda obowiązku wskazanego w art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e. nie budzi wątpliwości. Zauważył, że kara pieniężna w sztywniej wysokości, nieuwzględniająca okoliczności faktycznych wynikających z zebranej w postępowaniu administracyjnym i sądowym dokumentacji, jest sprzeczna z orzecznictwem TK, które wskazuje na potrzebę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego (w tym winy podmiotu), co dotyczy głównie kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej. SOKiK wskazał, że postulaty indywidualizacji kar administracyjnych zostały już wdrożone do systemu prawa administracyjnego przez dodanie w 2017 r. do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.) nowego działu IV A „Administracyjne kary pieniężne”, w którym określono zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, w tym podstawy do indywidualizacji tych kar, m.in. w przypadku osób fizycznych z uwagi na warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana. SOKiK zauważył, że nawet jeżeli przepisy działu IV A k.p.a. nie mają zastosowania w rozpoznawanej sprawie, to wpływają one na sposób interpretacji innych przepisów dotyczących sposobu nakładania kar administracyjnych, w szczególności uzasadniają zastosowanie art. 174 ust. 2 u.o.z.e., zgodnie z którym możliwe jest odstępstwo od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim właściwy organ powziął o tym wiadomość. SOKiK uznał, że zarówno okoliczności podmiotowe, jak i znikome znaczenie

sprawy dla realizacji obowiązków sprawozdawczych wobec organów UE prowadzą do wniosku, że kara nie powinna zostać nałożona na powoda. W konsekwencji uchylił decyzję Prezesa URE.

Od tego orzeczenia Prezes URE wniósł apelację. Zarzucił m.in. naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 168 pkt 11, w związku z art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w związku z art. 6 k.p.a., w związku z art. 7 Konstytucji przez błędną wykładnię tych przepisów i uznanie, że naruszenie obowiązku złożenia sprawozdania kwartalnego, sankcjonowane administracyjną karą pieniężną, nie skutkuje po stronie organu administracji obowiązkiem jej nałożenia w przypadku, gdy nie ma ustawowych przesłanek do odstąpienia od jej nałożenia lub stwierdzenia braku podlegania karze, a ustawodawca przewidział odpowiedzialność obligatoryjną. Ponadto Prezes URE podniósł zarzut naruszenia art. 174 ust. 2 u.o.z.e. przez błędną jego wykładnię. Sąd przyjął, że wobec zmiany treści art. 170 ust. 4 u.o.z.e. na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276; dalej: ustawa zmieniająca) oraz obowiązywania zasady stosowania względniejszych przepisów karnych w chwili obecnej istnieje jedynie podstawa do nałożenia na powoda kary w wysokości 1000 (tysiąc) złotych na podstawie art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. Zdaniem sądu nie podważa to konieczności oceny zgodności z Konstytucją zarówno tego przepisu, jak i przepisu, który w chwili wydawania kwestionowanej decyzji Prezesa URE był jej podstawą prawną (tj. art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym do 13 lipca 2018 r.).

1.2. Wątpliwości konstytucyjne sądu dotyczą sposobu określenia wysokości kary pieniężnej w kwestionowanych przepisach u.o.z.e. Sąd stanął na stanowisku, że przepisy określające wysokość kary pieniężnej w sposób sztywny, który nie pozwala sądowi na ocenę, czy środki represji administracyjnej są odpowiednie i proporcjonalne do konkretnego przypadku naruszenia prawa są niezgodne z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, a także z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Sąd zauważył, że w rozpatrywanej sprawie kwestionowane normy nie pozostawiły mu możliwości rozstrzygnięcia o adekwatnej wysokości kary. Przepisy u.o.z.e. uniemożliwiają zastosowanie w sprawie art. 189f k.p.a., a hipoteza normy pozwalającej na odstąpienie od wymierzenia kary (art. 174 ust. 2 u.o.z.e.) została zakreślona bardzo wąsko. W konsekwencji, nakładana jest kara w tej samej wysokości, bez względu na okoliczności. Zdaniem sądu możliwość określenia kary adekwatnej do indywidualnego przypadku naruszenia prawa jest niezbędnym elementem procesu stosowania prawa składającego się na sprawowanie władzy sądowniczej, a w szczególności na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej sądy i trybunały, a zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości została zastrzeżona dla Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Sąd zauważył, że skoro nie może podjąć decyzji o odpowiedniej wysokości kary, a jedynie przysługuje mu kompetencja do jej nałożenia w wysokości sztywno określonej przez ustawodawcę, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zostało przejęte przez władzę ustawodawczą, co ma przesądzać o niezgodności kwestionowanych norm zarówno z wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą trójpodziału władzy, jak i z wynikającą z art. 10 ust. 2 Konstytucji kompetencją sądów i trybunałów do sprawowania władzy sądowniczej oraz wynikającą z art. 175 ust. 1 Konstytucji kompetencją sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Określenie przez ustawodawcę w sposób sztywny wysokości kary za delikt administracyjny uniemożliwia również, zdaniem sądu, wymierzanie kary proporcjonalnej do czynu sprawcy. Ta okoliczność ma, zdaniem sądu, decydować o niezgodności kwestionowanych

przepisów z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego. Sąd wskazał, że za niekonstytucyjny może być uznany przepis regulujący przesłanki i wymiar sankcji administracyjnej, jeśli stanowi ona dolegliwość nieproporcjonalną do celu jej wprowadzenia. Ustawodawca nie może nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawnokarną, a także kar, których efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. Także automatyzm dolegliwej sankcji może naruszać zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji, nakazującą władzy publicznej miarkowanie kar odpowiednio do okoliczności – tak, jak to czynią kwestionowane przepisy. Zobowiązują one właściwe organy do nałożenia kary w wysokości przewidzianej przez ustawodawcę także w sytuacjach, w których hipotetycznie ich wysokość może być nieadekwatna do celów, którym ma służyć represja lub w których ich dolegliwość jest nadmierna ze względu na indywidualne okoliczności dotyczące sprawcy. Za nadmierną represyjnością przemawia też ich bezwzględna wysokość oraz brak możliwości jej miarkowania. W takiej sytuacji rzeczywista realizacja konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest z góry skazana na niepowodzenie. W ocenie sądu jest to sprzeczne z prawem każdego człowieka do sprawiedliwego osądzenia jego sprawy, którego jedną z gwarancji jest zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

2. W piśmie z 24 czerwca 2022 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu (dalej: Marszałek) wniósł o stwierdzenie, że „1) art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1269), w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r., w związku z art. 168 pkt 11 tej ustawy, 2) art. 170 ust. 4 pkt 2 ustawy wskazanej w pkt 1, w związku z art. 168 pkt 11 tej ustawy, w zakresie w jakim przepisy wskazane w pkt 1-2 stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki”, są zgodne z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Marszałek uznał, że konieczne jest ustalenie, czy niniejsze pytanie prawne spełnia przesłanki przedmiotową i funkcjonalną. Jego wątpliwości wywołała dopuszczalność kontroli art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do 13 lipca 2018 r. Sąd przyjął, że możliwe byłoby wyłącznie nałożenie na powoda kary w wysokości 1000 zł na podstawie art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym w momencie zadania pytania prawnego. Stanowisko to wynika z ugruntowanego w orzecznictwie SN poglądu, zgodnie z którym w braku szczególnych reguł intertemporalnych w odniesieniu do kar administracyjnych należy zastosować przepisy względniejsze dla sprawcy, czyli takie, które w konkretnej sprawie pozwalają na wydanie rozstrzygnięcia korzystniejszego dla sprawcy. Zasada ta wynika obecnie również z art. 189c k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Ponieważ ustawa zmieniająca nie zawiera szczególnych reguł intertemporalnych dotyczących zastosowania znowelizowanych przepisów o karach pieniężnych, to nie ulega wątpliwości, że w rozpoznawanej przez sąd sprawie dopuszczalne jest wyłącznie nałożenie na powoda kary w wysokości 1000 zł, a więc na podstawie znowelizowanych przepisów. Zdaniem Marszałka nie powoduje to braku przesłanki przedmiotowej w odniesieniu do art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r., co wynika z analogicznej regulacji problemu na gruncie prawa karnego. Zgodnie z art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm.; dalej k.k.) warunkiem zastosowania „nowej usta-

wy” jest okoliczność, aby czyn sprawcy stanowił czyn zabroniony pod groźbą kary przez „poprzednią ustawę” obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nawet w przypadku, w którym sąd orzeka o popełnieniu przestępstwa oraz o karze na podstawie nowej ustawy, w istocie stosuje także „poprzednią ustawę” dokonując oceny, czy w chwili popełnienia zarzucanego czynu zachowanie sprawcy spełniało znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary. Obowiązywanie surowszego przepisu „poprzedniej ustawy” w chwili realizacji czynu zabronionego jest więc niezbędną przesłanką do wymierzenia sprawcy kary na podstawie względniejszego przepisu. Rozważania te można odnieść także do kar wymierzanych za delikty administracyjne. Dlatego Marszałek poparł stanowisko, że w zawisłej przed sądem sprawie na powoda można nałożyć wyłącznie karę w wysokości 1000 zł na podstawie art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. Gdyby jednak w chwili popełnienia deliktu administracyjnego przez powoda jego czyn nie był zagrożony karą wskazaną w art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e. w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r., to nałożenie na niego kary na podstawie tego przepisu nie byłoby możliwe. Marszałek uznał więc, że przesłanka przedmiotowa jest spełniona także w odniesieniu do tego przepisu, chociaż nie może być on bezpośrednio podstawą wymierzenia kary przez sąd.

Odnosząc się do spełniania przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej, Marszałek zauważył, że kontrola wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Wyraża się to w istnieniu zależności pomiędzy orzeczeniem Trybunału wydanym w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Analizując treść uzasadnienia pytania prawnego, Marszałek uznał, że zdaniem sądu okoliczności podmiotowe, a w szczególności brak winy po stronie powoda przemawiają przeciwko nałożeniu na niego jakiegokolwiek kary. Nie jest także wykluczone sformułowanie wątpliwości, czy kara w niższej wysokości niż 1000 zł nie jest karą proporcjonalną do deliktu popełnionego przez powoda, a zatem czy wyrok w sprawie powoda nie byłby identyczny także w sytuacji, w której kwestionowane przez sąd przepisy odpowiadałyby postulatowi sformułowanemu przez sąd. Należy jednak przyjąć, że zarówno ustalenie stanu faktycznego, jak i ocena, czy w danym stanie faktycznym zachodzą okoliczności wyłączające winę sprawcy czynu, należą do kognicji TK. Uznał zatem, że zachodzi związek funkcjonalny między obowiązywaniem kwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów a treścią rozstrzygnięcia, które może zostać wydane w rozpoznawanej przez niego sprawie.

2.2. Marszałek wyraził przekonanie, że szczególne znaczenie dla rozpoznawanej sprawy mają orzeczenia TK dotyczące sztywnego określenia przez ustawodawcę wymiaru kar administracyjnych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zgodne z Konstytucją jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Zastosowanie takich kar jest w sposób wystarczający uzasadnione dążeniem do zapewnienia skuteczności normom prawa administracyjnego, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Zapewnienie skutecznej prewencji może być argumentem przesądzającym o zgodności określonego mechanizmu zastosowania sankcji z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności. W konkretnej sprawie zależy to od wykazania, że sankcja stanowi niezbędny środek prowadzący do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie efektywności norm prawa administracyjnego, z których naruszeniem związane jest jego zastosowanie. Uznał jednak, że w odniesieniu do zastosowania konstrukcji odpowiedzialności obiektywnej wiążącej nałożenie kary pieniężnej wyłącznie z niewykonaniem obowiązku natury prawnoadministracyjnej bez względu na okoliczności, w jakich doszło do naruszenia tego obowiązku, mogą występować poważne wątpliwości, czy przyjęcie takiej konstrukcji jest rzeczywiście niezbędną przesłanką skutecznej prewencji. Tak szeroko zakrojone pole odpowiedzialności obejmuje całą gamę zróżnicowanych przypadków,

począwszy od świadomego zaniechania sprawcy, który celowo narusza obowiązek, mimo nieograniczonej możliwości jego realizacji, przez sytuację, w której do naruszenia nie dochodzi celowo, ale w wyniku niezachowania należytej staranności, gdy sprawca nie podejmuje działań potrzebnych do realizacji obowiązku, bezpodstawnie uważając, że nie dojdzie do naruszenia prawa, po sytuacji, w których ze względu na okoliczności dotyczące zobowiązanego lub czynniki zewnętrzne zachowanie należytej staranności nie wystarczy do realizacji obowiązku, i wreszcie sytuacje, w których działanie siły wyższej uniemożliwia realizację nałożonego obowiązku w sposób absolutny (tj. bez względu na zastosowane środki). Marszałek zwrócił tu uwagę na okoliczności (zdolność pokierowania własnym postępowaniem związana z wiekiem, nieskrępowana czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi możliwość zachowania się zgodnie z normą oraz brak szczególnej sytuacji motywacyjnej), które decydują o możliwości przypisania winy osobie, która zachowała się w sposób sprzeczny z obowiązującą normą. Dwa pierwsze z tych elementów, tj. brak możliwości pokierowania własnym zachowaniem oraz brak możliwości zachowania się zgodnie z normą, powodują, że działanie prewencyjne państwa w postaci zagrożenia czynu karą nie mogą być skuteczne. Kara wymierzona w takim przypadku sprawcy jest nie tylko niesprawiedliwa, lecz także pozbawiona społecznej efektywności. W tych przypadkach sprawca albo nie może uwzględnić czynnika, jakim jest zagrożenie kary, jako elementu własnej motywacji, albo mimo świadomości takiego zagrożenia nie może zachować się zgodnie z normą. Karanie osoby działającej w szczególnej sytuacji motywacyjnej (np. stan wyższej konieczności) budzi natomiast zastrzeżenia aksjologiczne. Karania sprawcy nie można uznać za adekwatną reakcję państwa na naruszenie normy, jeżeli naruszenie normy (chronionej sankcją kary administracyjnej) było w konkretnym przypadku niezbędnym warunkiem ochrony uznanego przez prawo dobra, które w hierarchii dóbr prawnie chronionych zajmuje pozycję co najmniej równorzędną z dobrem chronionym naruszaną normą.

W konsekwencji Marszałek uznał, że nakładanie kar administracyjnych na osoby, które nie ponoszą winy za popełnienie deliktu administracyjnego (w analizowanym przypadku polegającego na niezłożeniu sprawozdania do Prezesa URE), nie realizuje celu, jakim jest prewencja ogólna i indywidualna, a w związku z tym nie może być uznane za działanie będące niezbędnym warunkiem przestrzegania sankcjonowanych norm prawa administracyjnego. Za mechanizm prewencji ogólnej nie można także uznać karania osób nieponoszących winy, w celu odstraszenia innych potencjalnych sprawców. Z jednej strony, wystarczającym mechanizmem prewencyjnego oddziaływania na osoby, które mogą pokierować własnym zachowaniem, jest odpowiedzialność oparta na zasadzie winy. Z drugiej strony, karanie osób nieponoszących winy za naruszenie normy wyłącznie w celu odstraszenia innych potencjalnych sprawców przy pomocy surowości mechanizmu represji jest nie do zaakceptowania ze względu na nadmierne rozmiary represji. Również ewentualna redystrybucyjna funkcja pieniężnej kary administracyjnej nie jest dostatecznym usprawiedliwieniem nakładania kary na osoby, które nie ponoszą winy za naruszenie prawa.

2.3. Marszałek, przenosząc powyższe ustalenia na grunt rozpoznawanej przez Trybunał sprawy, stwierdził, że kwestionowane przepisy nie spełniają kryteriów proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa w tym zakresie, w jakim są podstawą nałożenia kary na osoby, które nie ponoszą winy za popełnienie czynu opisanego w art. 168 pkt 11 u.o.z.e. Możliwość odstąpienia od wymierzenia kary jest w art. 174 ust. 2 u.o.z.e. ujęta stosunkowo wąsko. W konsekwencji, jeżeli organ kompetentny uzyska wiedzę o naruszeniu obowiązku przed ustaniem przeszkody do jego wykonania, wymierzenie kary staje się obligatoryjne. Z tych powodów przepis nakazujący wymierzenie kary podmiotowi, który nie ponosi winy za niewykonanie ustawowego obowiązku, nie może zostać uznany za proporcjonalną reakcję państwa na naruszenie obowiązku przedłożenia Prezesowi URE prawidłowo sporządzanego

sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e.

Marszałek uznał również, że kwestionowane przepisy nie są prawidłowe z punktu widzenia prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd. Prawidłowość tę należy rozpatrywać nie tylko w aspekcie testu proporcjonalności, lecz także oceny realizacji zasady sprawiedliwości w postępowaniu sądowym. Podzielił tutaj stanowisko wyrażone orzecznictwie TK, zgodnie z którym zobowiązanie sądu do zastosowania nieproporcjonalnej sankcji pozostaje w sprzeczności także z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu Marszałek uznał, że w zakresie w jakim kwestionowane przepisy stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku, są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek nie podzielił jednak zarzutów sądu związanych z naruszeniem art. 178 ust. 1 oraz art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Związanie sędziego ustawą nie jest bowiem niedopuszczalną formą podporządkowania władzy ustawodawczej. Z kolei konstytucyjna wadliwość przepisu polegająca na skonstruowaniu kary w sposób nieodpowiadający kryteriom proporcjonalności oraz sprawiedliwego procesu nie jest tożsama ze stwierdzeniem, że Sejm i Senat przekroczyły granicę swoich kompetencji jako władza ustawodawcza, ingerując w sferę zastrzeżoną dla sądów. Kwestionowana przez sąd norma, chociaż nie pozostawia sądowi wyboru co do treści sankcji, to nie przesądza rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Sąd pozostaje kompetentny co do oceny, czy zachodzą ustawowe przesłanki zastosowania kary w konkretnej sprawie.

3. Do chwili rozpoznania sprawy stanowisko Prokuratora Generalnego (dalej: Prokurator) nie zostało złożone. 3 kwietnia 2025 r. wpłynęło do Trybunału pismo Prokuratora, który poinformował, że nie weźmie udziału w rozprawie przed Trybunałem.

Prokurator uzasadnił swoją nieobecność podjęciem przez Sejm uchwały z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 198) oraz uchwałą Rady Ministrów nr 162 z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M. P. poz. 1068).

4. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

II

Na rozprawę wyznaczoną na 3 kwietnia 2025 r. nie stawili się, prawidłowo poinformowani, uczestnicy postępowania. Sędzia sprawozdawca przedstawił zasadnicze motywy pytania prawnego oraz stanowiska Sejmu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia wymogów wynikających z art. 193 Konstytucji oraz art. 52 ustawy 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). Wątpliwość składu orzekającego w niniejszej sprawie wzbudziło spełnienie przesłanki określonej w art. 52 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK, tj. określenie przez sąd kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części.

Sąd w pytaniu prawnym zwrócił się o kontrolę art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1269; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.; dalej: u.o.z.e.), w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r. oraz art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym od 14 lipca 2018 r. – w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. 14 lipca 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276; dalej: ustawa zmieniająca). Art. 1 pkt 59 lit. a tej ustawy zmienił art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. i kara pieniężna z tytułu naruszenia, o którym mowa w art. 168 pkt 11 u.o.z.e. została zmniejszona z 10 000 zł do 1000 zł. Zdaniem sądu, w zawisłej przed nim sprawie, może być wymierzona kara administracyjna jedynie w wysokości wynikającej z art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e., ponieważ jest on względniejszy dla sprawcy niż art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., obowiązujący w dacie wydania decyzji. Nie usunęło to jednak wątpliwości sądu co do konstytucyjności art. 170 ust. 4 pkt 1 u.o.z.e., w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2018 r. (zob. s. 9 uzasadnienia pytania prawnego).

Trybunał przypomniał, że postępowanie przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) toczyło się zgodnie z regułami wynikającymi z u.o.z.e. oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.). Aktualnie, co zauważył także sąd, istniałaby możliwość odstąpienia przez Prezesa URE – na etapie postępowania administracyjnego – od wymierzenia kary na mocy art. 189f ust. 1 k.p.a. Należy jednak zauważyć, że cały dział IV k.p.a. „Administracyjne kary pieniężne”, w którym znajduje się m.in. art. 189f ust. 1, został wprowadzony do k.p.a. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) i obowiązuje od 1 czerwca 2017 r., a więc już po wydaniu decyzji przez Prezesa URE. Nie ma on również zastosowania do postępowania przed sądem rozpoznającym zawisłą sprawę, ponieważ zgodnie z art. 169 ust. 3 u.o.z.e., do rozpoznawania tego rodzaju postępowań zastosowanie znajduje ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568; dalej: k.p.c.), Dział IVc „Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki”.

Uwzględniając powyższe okoliczności, mając na względzie wskazanie przez sąd dwóch konkurencyjnych podstaw rozstrzygnięcia pytania prawnego, pismem z 24 października 2024 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie z art. 52 ust. 2 pkt 3 i 5 u.o.t.p.TK, wystąpił do sądu o sprecyzowanie, „który ze wskazanych przez sąd pytający przepisów będzie stanowić podstawę prawną wydania rozstrzygnięcia”.

Pismem z 22 listopada 2024 r. sąd poinformował, że podstawą orzeczenia „będzie art. 170 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (...), w zw. z art. 168 pkt 11 tej ustawy”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne w formie ukształtowanej po wyjaśnieniach pytającego sądu może zostać rozpoznane co do meritum. W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym art. 170 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. podlegało umorzeniu.

1.2. Przedmiotem zaskarżenia, po wyjaśnieniach udzielonych przez sąd w piśmie z 22 listopada 2024 r., jest art. 170 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. Przepisy te, w momencie wystąpienia z pytaniem prawnym, stanowiły:

art. 170 ust. 4: „Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w art. 168: (...) 2) pkt 11, 11b, 12, 14, 16 i 18, wynosi 1000 zł”

art. 168. „Karze pieniężnej podlega ten, kto: (...) 11) nie przedkłada w terminie Prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7, lub podaje w tym sprawozdaniu nieprawdziwe informacje”.

Kwestionowane przepisy dotyczą sposobu ustalenia kary pieniężnej w związku z niedopełnieniem obowiązków przez osobę użytkującą instalację wytwarzającą energię elektryczną z odnawialnego źródła energii. Zdaniem sądu konstrukcja przewidująca wysokość kary pieniężnej w sposób sztywny, który nie pozwala na ocenę, czy środki represji administracyjnej są odpowiednie i proporcjonalne do konkretnego przypadku naruszenia prawa, jest niezgodna z Konstytucją.

1.3. Kwestionowane przepisy są częścią szerszej regulacji dotyczącej sprawozdawczości nałożonej w u.o.z.e. na producentów energii. W pierwszej kolejności należy wskazać na art. 9 ust. 1 pkt 5 u.o.z.e., który stanowił, że „Wytwórca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji jest obowiązany:

5) prowadzić dokumentację dotyczącą łącznej ilości:

- a) energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji,
- b) energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, o którym mowa w art. 40 ust. 1, która została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej,
- c) zużytych paliw do wytwarzania energii elektrycznej w małej instalacji oraz rodzaju tych paliw,
- d) energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym”.

Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 7 u.o.z.e. tenże wytwórca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji jest obowiązany „[p]rzekazywać Prezesowi URE sprawozdania kwartalne zawierające informacje, o których mowa w pkt 5, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kwartału”. Niedopełnienie wskazanego obowiązku rodzi odpowiedzialność wytwórcy na mocy kwestionowanego przez sąd art. 168 pkt 11 u.o.z.e. zaś wysokość kary wynika z kwestionowanego art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. Kara ta jest typową administracyjną karą pieniężną, ustalona została jednak w sztywnej wysokości, bez możliwości jej miarkowania albo odstąpienia od jej wymierzenia.

2. Standard konstytucyjny kary administracyjnej.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podtrzymuje swoje ustalenia dotyczące kar administracyjnych przedstawione m.in. w wyrokach z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68) oraz z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21 (OTK ZU nr 1/A/2023, poz. 1). Wskazał wówczas m.in., że:

Po pierwsze, konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej.

Po drugie, przyzwole nie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trze-

cich, za które on nie odpowiada).

Po trzecie, przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, wprowadzając 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.

Po czwarte, prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstępiania od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję.

Po piąte, administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Kontrola konstytucyjności.

3.1. Sąd zakwestionował wskazane w pytaniu prawnym przepisy u.o.z.e. z art. 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na szerokie i zgodne poglądy dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego i nauki prawa dotyczące wskazanych przez sąd wzorców kontroli Trybunał nie uznał za konieczne ponowne ich przedstawianie na potrzeby niniejszej sprawy.

3.2. Trybunał, przechodząc do oceny zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, zwrócił uwagę, że sąd wskazał w tym zakresie na niezgodność art. 170 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.z.e. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, choć w istocie swoją argumentację skierował przeciwko nieproporcjonalności kary i związanej z tym nadmiernej dolegliwości wynikającej z zakwestionowanej regulacji (s. 13-14 uzasadnienia pytania prawnego). Zarówno dotychczasowe orzecznictwo Trybunału (w szczególności wyrok z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99), jak i nauka prawa (zob. P. Tuleja, *uwagi do art. 2 [w:]* (red.) M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 232) wskazują, że w zasadzie demokratycznego państwa prawnego może być odnajdywana zasada proporcjonalności jako zmniejszająca swobodę ustawodawcy ze względu na ograniczenie przedmiotowych zasad konstytucyjnych. Zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji ma przy tym szerszy zakres niż w art. 31 ust. 3 Konstytucji, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. W takich sytuacjach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyrok z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83).

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że nie sama represyjność, ale dopiero nadmierna represyjność administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności stosowania przepisu sankcjonującego może przemawiać za jej niekonstytucyjnością. Z punktu

widzenia niniejszego postępowania istotna jest ocena, czy represyjna rola kary pieniężnej wymierzanej na podstawie kwestionowanych przepisów u.o.z.e. jest nadmierna i nieuzasadniona.

Skład orzekający w niniejszej sprawie stwierdził, że norma wynikająca z łącznego zastosowania art. 170 ust. 4 pkt 2 i art. 168 pkt 11 u.o.z.e., ustalając sztywną wysokość kary za nieprzedłożenie w terminie sprawozdania Prezesowi URE i jednocześnie nie wprowadzając możliwości jej miarkowania z uwzględnieniem okoliczności zezwalających na złagodzenie odpowiedzialności sprawcy naruszenia, nie spełnia wymogów wskazanych w orzecznictwie Trybunału a przybliżonych w punkcie 2 tej części uzasadnienia. Choć samo jej wprowadzenie mogłoby być uznane za uzasadnione, to jednocześnie brak możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności przez podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, brak adekwatności sankcji do stopnia naruszenia dobra chronionego oraz brak możliwości jej oceny przez sąd kontrolujący postępowanie administracyjne stanowią o naruszeniu zasady proporcjonalności, a w konsekwencji także art. 2 Konstytucji.

3.3. Stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji czyni zbędnym kontrolę konstytucyjności w pozostałej części zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym. W tym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że skutkiem wyroku jest usunięcie z systemu prawnego normy pozwalającej nakładać karę pieniężną przewidzianą w art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.z.e. za naruszenie przewidziane w art. 168 pkt 11 u.o.z.e. Nie stanowi to o niedopuszczalności nakładania kar za tego rodzaju niedopełnienie obowiązku, lecz jest kolejnym potwierdzeniem wielokrotnie już wyrażanego przez TK stanowiska, że administracyjne kary pieniężne winny podlegać miarkowaniu – zarówno na etapie administracyjnym, jak i sądowym.

Sejm, w pisemnym stanowisku z 24 czerwca 2022 r. przekazanym Trybunałowi w niniejszej sprawie uznał, że kwestionowana przez sąd norma prawna jest niezgodna z Konstytucją. Nie zdecydował się jednak na dokonanie korekty kwestionowanych przepisów do chwili wydania orzeczenia w niniejszej sprawie. Obecnie ustawodawca powinien dokonać odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie.

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Sycha
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 3 kwietnia 2025 r., sygn. akt P 8/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 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) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2025 r., sygn. P 8/21. Uważam, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać w całości umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku – ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie (dalej: pytający sąd) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1269; dalej: u.o.ż.e.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r. oraz art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e., w brzmieniu obowiązującym obecnie, w związku z art. 168 pkt 11 u.o.ż.e., są zgodne z art. 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane w sposób określony w art. 193 Konstytucji może zakończyć się rozstrzygnięciem merytorycznym tylko wówczas, gdy sformułowane przez sąd pytanie prawne spełnia trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. W sprawie niniejszej, w mojej ocenie, nie budziło wątpliwości spełnienie dwóch pierwszych przesłanek, albowiem pytanie pochodzi od sądu w rozumieniu art. 173 w związku z art. 175 Konstytucji, a jego przedmiotem są jednoznacznie określone przepisy u.o.ż.e. Nie została natomiast spełniona przesłanka funkcjonalna, a to z dwóch powodów: po pierwsze – pytający sąd nie uzasadnił, że od odpowiedzi na zadane przezeń Trybunałowi pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem, po drugie – przesłanka ta w ogóle w niniejszej sprawie nie zachodzi.

Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, określana mianem przesłanki funkcjonalnej lub wymogiem relewancji, polega na tym, że merytoryczne rozstrzygnięcie w toczącej się przed pytającym sądem sprawie zmieni się w zależności od tego, czy Trybunał orzeknie o niezgodności albo zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją. Wykazanie istnienia przesłanki funkcjonalnej jest jednak obowiązkiem pytającego sądu, który musi wskazać w uzasadnieniu pytania, w jaki sposób zmieniłoby się jego rozstrzygnięcie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z Konstytucją.

W niniejszej sprawie pytający sąd nadzwyczaj ogólnikowo i lakonicznie wskazał, że ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów u.o.ż.e. „będzie miało znaczenie dla oceny zarzutów podnoszonych w apelacji, (...) a ostatecznie będzie mieć znaczenie dla oceny zasadności apelacji wniesionej w niniejszej sprawie” (pytanie prawne, s. 15). Żadną miarą nie jest to wyjaśnienie, w jaki sposób zmieni się rozstrzygnięcie sądu w sytuacji, gdy Trybunał orzeknie o niezgodności zakwestionowanej przez pytający sąd regulacji.

Błędna jest także konstatacja pytającego sądu, który – wyjaśniając, dlaczego przedmiotem pytania prawnego uczynił zarówno przepis obowiązujący, jak i uchylony – wskazał, że „[w] razie (...) stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności [art. 170 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e.], zachodziłaby podstawa do zastosowania art. 170 ust. 4 pkt 1 [u.o.ż.e.], w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 lipca 2018 r.” (pytanie prawne, s. 16). Wszak wyrok Trybunału o niezgodności regulacji obowiązującej nie mógłby doprowadzić do „odżycia” przepisu, który utracił moc wskutek nowelizacji. Podkreślenia przy tym wymaga, że pytający sąd sformułował względem poprzednio obowiązującej regulacji taki sam zarzut niezgodności z Konstytucją, a zważywszy, że przewidywała ona karę pieniężną dziesięciokrotnie wyższą niż obecna, hipotetyczny zamiar zastosowania tego przepisu jawi się jako sprzeczny z istotą zadanego pytania.

Moich wątpliwości w odniesieniu do spełnienia przesłanki funkcjonalnej nie rozwiązała odpowiedź sądu na zawarte w piśmie z 24 października 2024 r. pytanie Trybunału: który z zakwestionowanych przepisów będzie podstawą rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Pytający sąd wskazał, że będzie to art. 170 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.ż.e., jednak nie wyjaśnił, w jaki sposób uczyni ten przepis podstawą rozstrzygnięcia w sytuacji utraty przezeń mocy obowiązującej po wyroku Trybunału stwierdzającym jego niezgodność z Konstytucją.

Uważam zatem, że sąd nie wykazał, iż rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zadał pytanie prawne, zależy od odpowiedzi Trybunału na to pytanie.

Ponadto, moim zdaniem, w niniejszej sprawie przesłanka funkcjonalna w ogóle nie zachodziła. Należy však zwrócić uwagę na okoliczność, że zarzuty pytającego sądu, który wprost, a nie zakresowo, zakwestionował przepis przewidujący karę w określonej wysokości, prowadziły do derogacji tego przepisu. Usunięcie zaś z systemu prawnego normy stanowiącej podstawę potencjalnego ukarania osoby, która nie dopełniła obowiązków określonych w u.o.ż.e., pozbawia sąd podstawy prawnej rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy; to od początku niweczyło cel, w którym zostało zadane pytanie prawne. Należy przy tym podkreślić, że w swych obszernych wywodach sąd nie zakwestionował tego, iż określone w u.o.ż.e. działania albo zaniechania w ogóle podlegają karze, lecz podał w wątpliwość z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych takie określenie kary, które nie przewiduje możliwości jej miarkowania; zatem pytający sąd nie oczekiwał całkowitego wyeliminowania kary administracyjnej z systemu prawnego.

Pomimo wskazanych wyżej okoliczności Trybunał uznał, że pytanie prawne spełniło przesłankę funkcjonalną i wydał wyrok, w którym orzekł, że art. 170 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 168 pkt 11 u.o.ż.e. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Skutkiem tego wyroku jest „usunięcie z systemu prawnego normy pozwalającej nakładać karę pieniężną przewidzianą w [zakwestionowanym przepisie]” (cz. III, pkt 4 uzasadnienia wyroku). Znaczy to, że sąd nie będzie miał możliwości rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, gdyż wskutek wyroku Trybunału został derogowany przepis, którego dotyczyło pytanie prawne i dopóki ustawodawca nie wykona niniejszego wyroku, sąd nie będzie dysponował podstawą prawną rozstrzygnięcia. Pytanie nie spełniało przesłanki funkcjonalnej także w odniesieniu do sytuacji, w której pytający sąd po wyroku Trybunału oddaliłby apelację, przez co uprawomocniłby się wyrok sądu pierwszej instancji, gdyż sąd ów nie zastosował przepisu uznanego w niniejszej sprawie za niezgodny z Konstytucją, lecz odstąpił od wymierzenia kary na podstawie regulacji, która nie była przedmiotem pytania prawnego. Innymi słowy, wyrok Trybunału nie umożliwi sądowi rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, co znaczy, że nie było zależności między pytaniem prawnym a odpowiedzią na nie przez Trybunał.

Uważam zatem, że Trybunał powinien umorzyć postępowanie w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie z powodu braku przesłanki funkcjonalnej. Dostrzegam jednocześnie wagę podniesionego problemu konstytucyjnego i uważam, że wobec konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, mógłby on zostać zasygnalizowany ustawodawcy przez Trybunał w trybie art. 35 u.o.t.p.TK.