

56/6A/2004

WYROK

z dnia 14 czerwca 2004 r.

Sygn. akt SK 21/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 czerwca 2004 r., skargi konstytucyjnej spółki De Molen trade Spółka z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 26 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) z art. 2 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, z 1997 r. Nr 104, poz. 661 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 70, poz. 776, z 2000 r. Nr 43, poz. 489 i Nr 89, poz. 991, z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 oraz z 2002 r. Nr 130, poz. 1112 i Nr 135, poz. 1145) jest zgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 22 stycznia 2002 r. pełnomocnik skarżącej De Molen trade Sp. z o.o. z siedzibą w Baranowie zakwestionował zgodność:

1) art. 26 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) z art. 2 i art. 22 Konstytucji,

2) zgodność przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie wykazu wyrobów wyprodukowanych w Polsce, a także wyrobów importowanych do Polski po raz pierwszy mogących stwarzać zagrożenie albo służących ochronie lub ratowaniu życia, zdrowia lub środowiska, podlegających obowiązkowi certyfikacji na znak bezpieczeństwa i oznaczania tym znakiem, oraz wyrobów podlegających obowiązkowi wystawiania przez producenta deklaracji zgodności (Dz. U. z 2000 r. Nr 5, poz. 53) z art. 2 i art. 22 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 czerwca 2004 r. w Dz. U. Nr 144, poz. 1531.

3) przepisów postanowienia nr 10 z 31 marca 1995 r. i postanowienia nr 16 Rady ds. Badań i Certyfikacji w sprawie szczegółowego trybu certyfikacji wyrobów oraz przepisów zarządzenia Dyrektora Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji z dnia 20 maja 1994 r. w sprawie ustalenia wyrobów podlegających obowiązkowi zgłaszania do certyfikacji na znak bezpieczeństwa i oznaczania tym znakiem (M. P. Nr 39, poz. 335 ze zm.) z art. 22 Konstytucji.

Postanowieniem z 17 października 2002 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu w zakresie dotyczącym zgodności przepisów rozporządzenia, postanowień Rady ds. Badań i Certyfikacji oraz zarządzenia Dyrektora Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji, gdyż wskazane przepisy nie stanowiły normatywnej podstawy orzeczenia, z którym skarżąca wiąże zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. Odnośnie zakwestionowanych przepisów rozporządzenia podniesiono dodatkowo, że weszły one w życie już po wydaniu przez organy administracji decyzji wobec skarżącej. W pozostałym zakresie skarga konstytucyjna została skierowana do merytorycznego rozpoznania.

Zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego wniósł pełnomocnik skarżącej. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 26 marca 2003 r. nie uwzględnił zażalenia.

Wobec stanowiska Trybunału Konstytucyjnego podjętego na etapie wstępnego badania skargi przedmiot oceny w niniejszej sprawie stanowi art. 26 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.).

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Poznaniu w piśmie z 4 lutego 1999 r. (NU-42-17/99) na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) zobowiązał spółkę De Molen trade w Baranowie do wpłacenia do budżetu państwa kwoty 83 252,04 zł wobec wprowadzenia do obrotu i sprzedaży bezpieczników samochodowych bez wymaganego zgłoszenia do certyfikacji na zastrzeżony przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji znak bezpieczeństwa i oznaczenie tym znakiem.

Główny Inspektor Inspekcji Handlowej po rozpatrzeniu odwołania spółki postanowił utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję Inspektoratu Wojewódzkiego w Poznaniu (decyzja z 24 marca 1999 r., PO-027-9/98). Spółka De Molen trade wniosła do NSA o stwierdzenie nieważności decyzji. Skarga została oddalona. W uzasadnieniu wyroku z 5 lipca 2001 r. NSA stwierdził, iż poza sporem pozostaje, że wprowadzone do obrotu bezpieczniki samochodowe podlegały obowiązkowi zgłoszenia do certyfikacji. Wniosek w sprawie certyfikacji został przez skarżącą spółkę złożony 28 grudnia 1995 r., jednakże 19 czerwca 1998 r. proces certyfikacji został przerwany. Brak wymaganego certyfikatu spowodował z mocy prawa obowiązek wpłacenia do budżetu państwa całej kwoty uzyskanej ze sprzedaży zakwestionowanego wyrobu. Mając powyższe na względzie, NSA uznał, że decyzja Głównego Inspektora Handlowego jest zgodna z prawem.

W skardze do Trybunału Konstytucyjnego zarzucono, że przewidziana w art. 26 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) sankcja ekonomiczna za wprowadzenie do obrotu wyrobów nieoznaczonych znakiem bezpieczeństwa jest zbyt dolegliwa i stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, przez co narusza art. 2 i art. 22 Konstytucji. Kwestionowana regulacja stanowi wyraz nadmiernej penalizacji i fiskalizmu, co prowadzić może do kumulacji sankcji ekonomicznej i sankcji karnej. Zdaniem skarżącego brak jest

poza tym ważnego interesu publicznego, który uzasadniałby wprowadzenie tak drastycznych rozwiązań.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 15 września 2003 r. wyraził pogląd, że art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) jest zgodny z art. 22 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny wstępnie zauważył, że podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym i sądowym stanowił tylko art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji, a nie – jak wskazano w *petitum* skargi – art. 26 w całości.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest konstytucyjna ocena normy prawnej sankcjonującej zachowanie niezgodne z prawem. Celem przepisu art. 26 ust. 1 ustawy jest spowodowanie, aby produkowane przez podmioty gospodarcze wyroby podlegające obowiązkowi certyfikacji nie były wprowadzane do obrotu bez jej uzyskania. Sankcja ekonomiczna jest w tym wypadku formą właściwą dla osiągnięcia zamierzonego skutku. Zdaniem Prokuratora Generalnego regulacja ta jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, gdyż obowiązek uzyskania certyfikacji dotyczy wyrobów, które stwarzają zagrożenie albo służą ochronie lub ratowaniu życia, zdrowia i środowiska.

W ocenie Prokuratora Generalnego wysokość ustawowo określonej sankcji ekonomicznej nie jest zbyt dolegliwa i nie jest nacechowana nieuzasadnioną represyjnością (fiskalizmem). Wysokość sankcji została uzależniona od „sumy uzyskanej ze sprzedaży zakwestionowanych wyrobów”. Istnieje zatem, ścisła zależność pomiędzy przychodem uzyskanym z tytułu wprowadzenia do obrotu wyrobów bez wymaganego znaku bezpieczeństwa a wymiarem sankcji ekonomicznej. Taki sposób ustalania sankcji powoduje, że obejmuje ona tylko tę wartość, która została uzyskana w sposób nielegalny przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca spełnił postulaty wynikające z zasady proporcjonalności, albowiem z jednej strony wybrał środek skuteczny dla osiągnięcia zamierzonego celu, z drugiej zaś strony środek ten nie jest dolegliwy w stopniu większym niż to jest możliwe dla jego osiągnięcia. Nieuzasadniony jest więc zarzut skarżącej, że w zaskarżonym przepisie przekroczone zostały granice dopuszczalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Tym samym art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji jest zgodny z art. 22 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny uznał za chybiony zarzut, że przepis art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji może prowadzić do kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i karnej za ten sam czyn. Podniósł, że w przypadku skarżącej nie tylko nie doszło do kumulacji odpowiedzialności za ten sam czyn, ale trudno nawet teoretycznie zakładać, aby mogło dojść do takiej odpowiedzialności na podstawie wskazanych w skardze przepisów kodeksu karnego. Brak relacji pomiędzy art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji a stawianym zarzutem prowadzi do uznania, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3. W pisemnym stanowisku z 29 lipca 2003 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) jest zgodny z art. 2 i z art. 22 Konstytucji. Podniósł, że ustawodawca ma prawo i obowiązek wprowadzenia ograniczenia w działalności gospodarczej oraz sankcji za ich nieprzestrzeganie tam, gdzie w grę wchodzi bezpieczeństwo użytkowników wyrobów. Poza tym, zdaniem Marszałka Sejmu, nie ma podstaw do

stwierdzenia, że za wprowadzenie do obrotu wyrobów bez wymaganych certyfikatów podmiot gospodarczy ponosi podwójną odpowiedzialność.

II

Na rozprawie 14 czerwca 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i zawartą w nich argumentację.

Ponadto pełnomocnik skarżącej spółki zgłosił zastrzeżenia co do certyfikacji wyrobów, w szczególności zaś do aktów stosowania przez kompetentne organy obowiązujących wówczas regulacji. Podkreślił, że skarżąca spółka na podstawie tych uregulowań wprowadziła bezpieczniki do obrotu w dobrej wierze, a mimo to została zastosowana wobec niej tak dotkliwa sankcja.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny art. 26 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) należy stwierdzić, że kwestionowana regulacja utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. Nr 166, poz. 1360 ze zm.). Zgodnie z powołanym art. 67 ust. 2 ustawy z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej traci moc ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji. W związku z tym ustawa o badaniach i certyfikacji utraciła moc z dniem 1 maja 2004 r.

W świetle art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia stanowi podstawę umorzenia postępowania. Jednakże zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego przepis, którego konstytucyjność została zakwestionowana we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, zachowuje moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: 31 stycznia 2001 r., P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257).

Ponadto należy stwierdzić, że umorzenie postępowania w niniejszej sprawie z powodu uchylenia zaskarżonego przepisu byłoby niedopuszczalne z uwagi na obowiązywanie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia niniejszej sprawy uzasadnia bowiem oczywisty związek między zakwestionowaną regulacją a ochroną konstytucyjnych wolności i praw wskazanych przez skarżącą spółkę.

2. Postawione w skardze konstytucyjnej zarzuty odnoszące się do art. 26 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.) zasadzają się na stwierdzeniu, że zastosowana w zakwestionowanym przepisie sankcja ekonomiczna jest zbyt dolegliwa i stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej, przez co narusza art. 22 Konstytucji. Ponadto, w ocenie skarżącej, obowiązująca regulacja skutkuje duplikacją odpowiedzialności za ten

sam czyn, przez co jest niezgodna z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą państwa prawnego.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym i administracyjno-sądowym w sprawie skarżącej stanowił jedynie ust. 1 zakwestionowanego przepisu i z tego względu, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, ocenie z punktu widzenia przepisów Konstytucji może podlegać wyłącznie art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji.

Ponadto, sposób sformułowania zarzutów w skardze konstytucyjnej, w szczególności powołane wzorce konstytucyjne, wymagają rozważenia, czy w świetle warunków, które powinna spełniać skarga konstytucyjna, dopuszczalne jest wskazanie art. 2 i art. 22 Konstytucji jako samodzielnych wzorców badania kwestionowanego przepisu. Regulacja konstytucyjna i ustawowa przewiduje, że podstawą skargi konstytucyjnej mogą być konstytucyjne wolności lub prawa. Takiej podstawy należy poszukiwać przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji. W związku z tym wskazanie art. 2 i art. 22 Konstytucji pomieszczonych w rozdziale I jako wartości wymagających ochrony w trybie skargi konstytucyjnej powinno się wiązać z naruszeniem praw podmiotowych skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności gospodarczej” świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/2003, s. 457). Przepisy rozdziału I Konstytucji mają bezpośrednie zastosowanie do wolności i praw jednostki, zwłaszcza w sytuacji gdy określone sprawy nie są uregulowane w rozdziale II.

Odrębnego rozważenia wymaga zasadność powołania art. 2 Konstytucji jako wzorca badania przepisu zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej. Uzasadnienie skargi, choć bardzo ogólne, nawiązuje do wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad: państwa prawnego, proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej.

Jak trafnie wywiódł Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu zapadłym po wstępnym rozpoznaniu niniejszej skargi, powyższe zasady konstytucyjne tylko w ograniczonym zakresie stanowią mogą układ odniesienia dla przepisów kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej (postanowienie z 17 października 2002 r., Ts 10/02, OTK ZU nr 1/B/2003, s. 48). Uczynienie z art. 2 Konstytucji i wyrażonych w nim zasad konstytucyjnych wzorca dla oceny przepisów zaskarżonych poprzez skargę konstytucyjną możliwe jest w sytuacji jednoczesnego sprecyzowania przez skarżącego treści prawa podmiotowego (wywiedzonego z tego bądź innych przepisów rangi konstytucyjnej), którego naruszenie jest zarzucane (por. postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

W niniejszej sprawie pełnomocnik skarżącej zarzucił, że art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji jest sprzeczny z art. 22 Konstytucji, który – jak wywiedziono wcześniej – może stanowić podstawę uprawnień podmiotów prowadzących (zamierzających prowadzić) działalność gospodarczą.

3. Przechodząc do zarzutów postawionych w skardze, należy przypomnieć, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę

pewnym ograniczeniu. Art. 22 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyraża zasadę, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Trybunał Konstytucyjny uważa za uzasadniony pogląd, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, s. 162-163).

Odnosząc się do sformułowanego przez skarżącą zarzutu naruszenia wolności gospodarczej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, iż bezpośrednią ingerencją w działalność gospodarczą stanowi sam obowiązek uzyskania certyfikatu na znak bezpieczeństwa. Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zm.), obowiązującym w dacie wydawania decyzji w sprawie skarżącej, „wyroby krajowe i importowane, mogące stwarzać zagrożenie, lub które służą ratowaniu życia, zdrowia i środowiska, podlegają obowiązkowi zgłaszania do certyfikacji na zastrzeżony przez Centrum znak bezpieczeństwa i oznaczania tym znakiem”. Wykazy wyrobów ustalał w obowiązującym wówczas stanie prawnym Dyrektor Centrum Badań i Certyfikacji w porozumieniu z właściwymi naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej oraz innymi jednostkami, do których zakresu działania należą sprawy bezpieczeństwa pracy oraz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, po zaopiniowaniu przez Radę ds. Badań i Certyfikacji. Wykazy publikowano w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 17 ustawy).

Nałożony w drodze ustawy wymóg zgłoszenia wyrobu do certyfikacji nie powoduje jednak ograniczenia istoty wolności działalności gospodarczej. Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., „wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Chodzi tu więc o działalność, która ma z założenia zarobkowy charakter. Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności. Działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności. Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (SK 24/02, OTK ZU nr 4/2003, s. 460). Przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji ograniczenie mieści się w granicach zakreślonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyrażał już pogląd, iż z samej istoty art. 22 Konstytucji wynika możliwość ograniczenia wolności gospodarczej i poddanie jej w konstytucyjnie określonych sytuacjach interwencji państwa (ustawodawcy) w celu ochrony interesu publicznego i praw innych jednostek.

Jak zaznaczono w dyskusji nad projektem ustawy o badaniach i certyfikacji, „obowiązkowa certyfikacja dotyczy znaku bezpieczeństwa w wypadkach, gdy służy ochronie życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa, ochronie środowiska. Chodzi tutaj o ochronę interesów obywateli” (spr. stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu, 28 maja 1992 r.). Z dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej obowiązuje spójny z unijnym systemem oceny zgodności wyrobów, którego zasadniczy element stanowi ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. Nr 166, poz. 1360 ze zm.), rozporządzenia

ministrów transponujące do polskiego prawa dyrektywy unijne oraz normy zharmonizowane przeniesione do zbioru polskich norm. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (znowelizowana na mocy ustawy z 29 sierpnia 2003 r. w celu dostosowania do prawa unijnego) zawiera również przepisy przewidujące odpowiedzialność karną m.in. za wprowadzenie do obrotu wyrobu niezgodnego z zasadniczymi wymaganiami albo wyrobu podlegającego oznakowaniu CE bez takiego oznakowania (art. 45-47a ustawy). Celem dyrektyw Wspólnoty Europejskiej w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji formułujących wymogi wobec określonych wyrobów wprowadzanych na rynek i do użytku jest zagwarantowanie, że nie zagrażają one ani bezpieczeństwu i zdrowiu ludzi, ani interesom publicznym.

Jak już zwrócono uwagę, w istocie ograniczenie wolności działalności gospodarczej wynika z regulacji nakładającej obowiązek uzyskania certyfikatu na znak bezpieczeństwa (art. 13 ust. 1 ustawy). Natomiast przepis art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji pozostaje z tą regulacją w adekwatnym związku. Przewidziana w tym przepisie sankcja ekonomiczna stanowi konsekwencję niewywiązania się z obowiązku nałożonego ustawą. Tymczasem „tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, powinien również znaleźć się przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku, bo brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku” (wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, s. 445 i powołany tam wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze zarzuty skarżącej, rozważył zatem, czy przewidziana w art. 26 ust. 1 ustawy regulacja stanowi nadmierną ingerencję w wolność gospodarczą. Sformułowany przez skarżącą – w kontekście art. 22 Konstytucji – zarzut „nadmiernego fiskalizmu” nałożonej sankcji ekonomicznej nie został jednak należycie uzasadniony.

W ocenie skarżącej konieczność wpłacenia do budżetu państwa określonej w decyzji kwoty prowadzi do uszczuplenia środków finansowych spółki, a w konsekwencji ogranicza jej możliwości w prowadzeniu działalności gospodarczej. Skarżąca spółka nie wykazała przy tym, jakie skutki wywarła realizacja decyzji Państwowej Inspekcji Handlowej dla jej majątku.

Przepis art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania w sprawie skarżącej spółki decyzji Wojewódzkiego Inspektora PIH stanowił, że przedsiębiorca, który wprowadził do obrotu wyroby podlegające oznaczaniu znakiem bezpieczeństwa, a nie oznaczone tym znakiem lub wyprodukowane niezgodnie z wymaganiami stanowiącymi podstawę przyznania prawa stosowania tego znaku, jest obowiązany wpłacić do budżetu państwa kwotę stanowiącą 100% sumy uzyskanej ze sprzedaży zakwestionowanych wyrobów.

Po pierwsze należy stwierdzić, iż przewidziana sankcja stanowi skutek sprzecznego z prawem zachowania podmiotu będącego adresatem obowiązku sformułowanego w art. 13 ust. 1 ustawy. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 lipca 2002 r., „wolności i prawa konstytucyjnie gwarantowane nie mogą usprawiedliwiać naruszeń prawa ani zwalniać z odpowiedzialności z tym związanej. Na prawa i wolności mogą powoływać się przede wszystkim ci, którzy działają w aksjologicznych ramach tych wolności. Nikt nie może czerpać korzyści z okoliczności naruszenia prawa i dopuszczalnych granic wolności” (P 12/01, OTK ZU nr 4/2002, s. 741).

Po drugie, aby sankcje administracyjne były skuteczne, muszą być dolegliwe, ale także współmierne w stosunku do charakteru naruszenia prawa i nieuchronne. Dlatego też zarzut nadmiernej ingerencji i fiskalizmu powinien być rozpatrzony także z punktu widzenia zasady proporcjonalności, do której w sposób ogólny odwołuje się skarżąca w uzasadnieniu skargi. W orzeczeniach podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny podkreślano, że stosowanie sankcji administracyjnych z istoty swojej prowadzących do władczej ingerencji w prawa i wolności jednostki wymaga konfrontacji z zasadą proporcjonalności, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; z 27 kwietnia 1999 r., P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. „Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej”. Powyższy pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wolność działalności gospodarczej jako zasada ustroju RP ma inny, „szerszy” wymiar i inny stopień abstrakcji niż wolności i prawa konstytucyjne wskazane w rozdziale II Konstytucji. Uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji (SK 24/02, OTK ZU nr 4/2003, s. 456).

Odnosząc się do zarzutu nieproporcjonalności zastosowanej sankcji, należy przypomnieć, że z zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (*Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74, por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72). Jak podniósł Trybunał w powołanym orzeczeniu, zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki, toteż rozpatrując zgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności, należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia: 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela (*tamże*, s. 348). Zarazem zasada

proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” (por. wyrok TK z 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU nr 2/2002, poz. 15).

Celem przewidzianej w zakwestionowanym przepisie sankcji jest nakłonienie producenta, usługodawcy do przestrzegania wymogu ustawowego nałożonego z uwagi na konieczność zapobiegania zagrożeniom dla życia, zdrowia i środowiska. Nieprzestrzeganie tych warunków łączyć się może potencjalnie z ujemnymi konsekwencjami dla konsumentów. Sankcja ekonomiczna za wprowadzenie do obrotu towaru bez wymaganego znaku stosowana automatycznie z mocy ustawy z tytułu winy obiektywnej podmiotu gospodarczego ma znaczenie przede wszystkim prewencyjne. Zmierza do przekonania producenta, iż wypełnienie ustawowych obowiązków leży w ich interesie, gdyż zapobiega ewentualnym skutkom wprowadzenia do obrotu „niebezpiecznych wyrobów”. Celowość i niezbędność tej regulacji nie powinna zatem budzić wątpliwości.

W związku z zarzutem nadmiernej dolegliwości określonej w art. 26 ust. 1 ustawy sankcji, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że naruszenie prawa nie powinno przynosić sprawcy korzyści ekonomicznych. W odniesieniu do kategorii ważnego interesu publicznego chronionego przez Konstytucję konieczne jest stworzenie takiej sytuacji, w której naruszenie prawa staje się dla sprawcy nieopłacalne. Wysokość opłaty, do wniesienia której przedsiębiorca jest zobowiązany w przypadku wprowadzenia do obrotu produktu bez wymaganej certyfikacji, powinna zapobiegać kalkulowaniu przez zobowiązanego ewentualnych korzyści płynących z naruszenia prawa.

Na mocy dyrektywy 2001/95/WE z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz. Urz. WE L 011 z 15.01.2002 r.) państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia działań mających na celu zapewnienie skutecznego egzekwowania wywiązywania się przez producentów i dystrybutorów z nałożonych na nich zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa produktów konsumenckich. Artykuł 7 dyrektywy nakłada obowiązek ustanowienia przepisów w sprawie kar za naruszenie przepisów krajowych uchwalonych na mocy dyrektywy oraz przedsięwzięcia wszelkich środków niezbędnych w celu ich wykonania. „Uwzględnione kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające”. Obowiązująca od 1 stycznia 2003 r. ustawa z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. Nr 166, poz. 1360 ze zm.) w rozdziale 7 „Odpowiedzialność karna” przewiduje za wprowadzenie do obrotu wyrobu niezgodnego z zasadniczymi wymaganiami lub wyrobu podlegającego oznakowaniu CE bez takiego oznakowania karę grzywny do 100 000 zł (art. 45-47a ustawy). Sankcja wymierzana na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji polega na przejęciu przez państwo tylko tego przychodu, który przedsiębiorca uzyskał z wprowadzenia do obrotu produktu stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników. W konfrontacji z wartościami, które podlegają ochronie na podstawie ustawy (życie, zdrowie, mienie, bezpieczeństwo, środowisko), za usprawiedliwione należy uznać nałożenie sankcji w takiej właśnie wysokości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego efekty omawianej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do obciążeń nałożonych na podmiot gospodarczy. Z tego punktu widzenia przepis art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Na ocenę Trybunału Konstytucyjnego nie mogły mieć wpływu zgłoszone w toku rozprawy zastrzeżenia skarżącej spółki co do trybu certyfikacji i stosowania przez kompetentne organy obowiązującej wówczas regulacji. Zarzuty te skarżąca spółka winna podnieść w toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

4. Odrębnego rozważenia wymaga postawiony w skardze konstytucyjnej zarzut „nadmiernej penalizacji”. Skarżąca wskazuje bowiem na „duplikację odpowiedzialności” za niedopełnienie obowiązków nałożonych przez ustawę z 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji. W ocenie skarżącej w art. 26 ust. 1 ustawy przewidziano sankcję ekonomiczną, niezależnie od kary grzywny, kary ograniczenia lub pozbawienia wolności przewidzianej w kodeksie karnym. Wskazuje przy tym na przepisy art. 155, 156, 157, 160, 165, 171 kodeksu karnego chroniące zdrowie, życie i mienie. Jednocześnie skarżąca wysuwa sugestie, że osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą narażone są jednocześnie na odpowiedzialność karnoskarbową, przy czym nie wskazuje tu żadnych konkretnych przepisów. Niemniej, zdaniem skarżącej, zakwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Niewątpliwie, w świetle zasady sprawiedliwości społecznej i zasady państwa prawnego, karanie dwukrotnie za to samo naruszenie jest niedopuszczalne. W Rekomendacji nr 91 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjętej 13 lutego 1991 r. ustalono m.in. zasadę, że nie można karać administracyjnie dwukrotnie za to samo naruszenie na podstawie tej samej normy prawnej lub norm chroniących ten sam interes społeczny, a w sytuacji gdy to samo naruszenie prowadzi do działania dwu lub więcej władz, na podstawie norm chroniących różne interesy każda z tych władz powinna wziąć pod uwagę sankcję wcześniej nałożoną za to naruszenie (M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego, Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 653).

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., że „kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu (...)” (K. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, s. 173). Jednakże na tle niniejszej sprawy nie zachodzi tego rodzaju nieprawidłowość. Co więcej, stan faktyczny sprawy wskazuje, że w przypadku skarżącej nie doszło do kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i karnej, a obowiązujący wówczas stan prawny każe domniemywać, że nie byłoby podstaw do duplikacji odpowiedzialności za ten sam czyn.

Przepisy ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.), który wszedł w życie 17 października 1999 r. (a zatem po wydaniu decyzji Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej), przewiduje, że odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (art. 1). Nie zawiera przy tym przepisu, który mógłby stanowić podstawę ukarania za niedopełnienie obowiązku wynikającego z ustawy o badaniach i certyfikacji. Także wskazane przepisy kodeksu karnego dotyczą odpowiedzialności z tytułu popełnienia czynów zabronionych skutkujących narażeniem życia lub zdrowia. Źródłem sankcji wynikającej z art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji jest niedopełnienie obowiązku uzyskania certyfikatu na znak bezpieczeństwa. Odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany i oderwana jest od pojęcia winy. Samo naruszenie obowiązku administracyjnego skutkuje koniecznością nałożenia sankcji administracyjnej.

Organ upoważniony do kontrolowania działalności podmiotów gospodarczych zawiadamiał właściwy urząd skarbowy o stwierdzeniu uchybień, o których mowa w art. 26, oraz określał ilość i wartość wyrobów lub usług, których te uchybienia dotyczą (art. 27 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji). Stosownie do treści art. 28 ust. 2 ustawy, w razie niewpłacenia należności pieniężnej, o której mowa w art. 26, właściwy urząd skarbowy

zawiadamiał o tym organ kontroli w celu wystawienia tytułu wykonawczego stanowiącego podstawę do przymusowego ściągnięcia tej należności w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego opłata za wprowadzenie do obrotu wyrobów bez wymaganego znaku bezpieczeństwa przewidziana w art. 26 ust. 1 ustawy z 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji ma charakter opłaty administracyjnej wprowadzonej przepisami szczególnymi. Jest ona bowiem uiszczana na rzecz urzędów skarbowych, tj. organów administracji państwowej, jako dochód budżetu państwa. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest to świadczenie o publicznoprawnym charakterze i należy do grupy „opłat administracyjnych pobieranych przez organ administracji państwowej na podstawie odrębnych przepisów”. Jednocześnie NSA zastrzegł, że analizowana opłata nie ma charakteru kar w rozumieniu kodeksu karnego lub wykroczeń czy też ustawy – Kodeks karny skarbowy. Jest sankcją prawa administracyjnego, nie opiera się na konstrukcji winy podmiotu gospodarczego, a zatem nie mają znaczenia okoliczności, które spowodowały, iż nastąpiło wprowadzenie do obrotu wyrobu bez wymaganego znaku bezpieczeństwa (wyrok NSA z 19 lutego 1998 r., I SA/Ka 1232/96, POP 1998/5/165, wyrok NSA z 18 grudnia 1998 r., III SA 1747/97 – niepublikowany). W konsekwencji do omawianych opłat miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.), a następnie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Jak wyjaśnił Minister Finansów w piśmie z 16 sierpnia 1999 r., sankcja ekonomiczna określona w art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji spełnia wszystkie kryteria niepodatkowej należności budżetu państwa w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej (pismo z 16 sierpnia 1999 r., SP1/S-861-101-1736/99, KSiP 1999/7/49).

Z innymi ocenami omawianej sankcji można się spotkać w doktrynie (M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP z. 8/2002, s. 74). Sankcję przewidzianą w art. 26 ustawy wskazuje autor publikacji jako przykład sankcji o charakterze typowo karnym (represyjnym) obok innych obowiązków wynikających z nałożenia kar czy dodatkowego zobowiązania podatkowego. Rozbieżności w ocenie charakteru sankcji przewidzianej w art. 26 ustawy nie mają jednak znaczenia z punktu widzenia zakresu przedmiotowego skargi, bowiem skarżąca nie kwestionuje charakteru administracyjnego sankcji, a tym samym procedury jej nakładania. Niewątpliwie stosowana sankcja jest skutkiem naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów i pełni funkcję prewencyjno-represyjną. Fakt, iż za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym) nie oznacza, że każda kara pieniężna ma charakter grzywny w rozumieniu prawa karnego (por. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., K. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, s. 171).

Wobec przedstawionych argumentów należy stwierdzić, że przepis art. 26 ust. 1 ustawy o badaniach i certyfikacji nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.