

MICHAŁ KRUSZEWSKI¹

Dopuszczalność wymierzenia kary pieniężnej za zbyt późne złożenie przez przedsiębiorstwo energetyczne wniosku o zatwierdzenie taryfy.

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2016 r. III SK 6/15

Streszczenie

Prezentowana glosa jest poświęcona tematyce dopuszczalności wymierzenia kary pieniężnej przez Prezesa URE przedsiębiorstwu energetycznemu, które wprowadzie przedłożyło organowi regulacyjnemu taryfę do zatwierdzenia, jednakże zrobiło to w terminie uniemożliwiającym jej zgodne z przepisami zatwierdzenie, opublikowanie i wejście w życie przed zakończeniem okresu, na jaki została zatwierdzona dotychczasowa taryfa. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy opowiada się za stosowaniem językowej wykładni przepisów i odchodzi od poglądów wyrażonych w swoim wcześniejszym orzeczeniu z 2004 r.

Glosa krytycznie odnosi się do rozstrzygnięcia podjętego przez Sąd Najwyższy. Omawia ona poglądy doktryny i orzecznictwa w sprawie, wskazując na mankamenty w rozumowaniu przedstawionym przez SN w uzasadnieniu wyroku.

Słowa kluczowe: zatwierdzanie taryf, kara pieniężna, Prezes URE, ochrona odbiorców

¹ Mgr Michał Kruszewski – uczestnik prawniczego seminarium doktoranckiego Akademii Leona Koźmińskiego; e-mail: mkruszewski@interia.pl; ORCID: 0000-0002-3677-4775.

MICHAŁ KRUSZEWSKI

Admissibility of imposing a fine for late submission of the application for approval of tariffs by the energy company.

Gloss to the Supreme Court’s judgment of 13 January 2016. III SK 6/15

Abstract

Presented gloss concerns the theme of the admissibility of imposing a fine by the President of URE on energy company, which admittedly has submitted to regulatory authority tariffs for approval, but did so within the time limit that does not ensure its compliance with the provisions of approval, publication and entry into force before the end of the period for which previous tariff has been approved. In this judgment the Supreme Court advocates the use of language interpretation of rules and changes the point of view expressed in its earlier judgment of 2004.

Gloss is critical of the decision taken by the Supreme Court. It discusses the views of doctrine and jurisdiction, pointing to the flaws in the reasoning of the Supreme Court in the grounds of the judgment.

Keywords: approval of a tariff, financial punishment, President of Energy Regulatory Office, consumer protection

Wprowadzenie

Wyrokiem z dnia 13 stycznia 2016 r. III SK 6/15 Sąd Najwyższy poddał wykładni przepisy ustawy – Prawo energetyczne regulujące zasady przedstawiania przez przedsiębiorstwa energetyczne Prezesowi URE taryf do zatwierdzenia oraz skutki opóźnienia się z realizacją tego obowiązku. Odniósł się do zasadności wymierzania kar pieniężnych przez Prezesa URE w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne złożyło wnioski o zatwierdzenie nowej taryfy w terminie uniemożliwiającym jej wejście w życie przed upływem obowiązywania taryfy dotychczasowej, a w rozliczeniach z odbiorcami stosuje taryfę, której termin obowiązywania już upłynął. Głosa krytycznie odnosi się do rozstrzygnięcia podjętego przez Sąd Najwyższy (dalej również jako „SN”). Omawia ona poglądy doktryny i orzecznictwa w sprawie, wskazując na mankamenty w rozumowaniu przedstawionym przez SN w uzasadnieniu wyroku.

Stan faktyczny i prawny sprawy

Przedsiębiorstwo, występujące w niniejszej sprawie w roli powoda, prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania i sprzedaży ciepła, w związku z czym stosownie do art. 47 ustawy – Prawo energetyczne² podlega ono obowiązkowi ustalenia stosownej taryfy dla prowadzonej przez siebie działalności oraz przedłożenia jej do zatwierdzenia Prezesowi URE. Brak realizacji tego obowiązku zagrożony jest karą pieniężną wymierzaną przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, przy czym istotne znaczenie ma w tym przypadku brzmienie przepisu penalizującego takie zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego. Zgodnie z nim karze podlega ten, kto stosuje ceny i taryfy, nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47 ustawy.

Zatwierdzona dla powoda przez Prezesa URE V taryfa dla ciepła obowiązywała w terminie do dnia 30 listopada 2009 r. Na 3 dni przed upływem tego terminu powód przedłożył projekt kolejnej, VI taryfy wraz z wnioskiem o jej zatwierdzenie. Została ona zatwierdzona decyzją Prezesa URE z dnia 16 kwietnia 2010 r. a wprowadzona

² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 220, dalej również jako „ustawa”.

do stosowania z odbiorcami z dniem 1 czerwca 2010 r., a więc sześć miesięcy po upływie terminu, na jaki została zatwierdzona V taryfa dla ciepła dla powoda. Na podstawie art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne taryfa ta była nadal stosowana, do chwili wejścia w życie VI taryfy dla ciepła. Zgodnie bowiem z tym przepisem w przypadku upływu okresu, na jaki została ustalona taryfa, do dnia wejścia w życie nowej taryfy stosuje się taryfę dotychczasową, jeżeli decyzja Prezesa URE nie została wydana albo toczy się postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa URE. Istotne znaczenie ma okoliczność, iż taryfa VI przewidywała spadek cen i stawek opłat w niej zawartych, w stosunku do taryfy V. W konsekwencji, dzięki przedłużeniu czasu stosowania taryfy V ponad okres, na który została zatwierdzona, powód uzyskał dodatkowy przychód.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Prezes URE wydał decyzję, w której stwierdził, iż powód stosował taryfę, nie przestrzegając obowiązku jej przedstawienia do zatwierdzenia, za co wymierzył mu karę pieniężną. Decyzja ta została zaskarżona przez powoda odwołaniem do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jako przyczynę późnego przedstawienia taryfy do zatwierdzenia podał on dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku dostawców opału oraz problemy z ustaleniem ceny tego opału. Podniósł on, iż jego celem było znalezienie najtańszego dostawcy, aby obniżyć koszty wytworzenia ciepła. Wniesione przez powoda odwołanie zostało oddalone przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, podobnie jak wniesiona następnie apelacja została oddalona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Powód wniósł skargę kasacyjną, która została przez Sąd Najwyższy przyjęta do rozpoznania.

Stanowisko Sądu Najwyższego

W ocenie SN skarga kasacyjna okazała się zasadna. Sąd wskazał, iż podobne zagadnienie rozpatrywane było już wcześniej w jego orzecznictwie, w sprawie zakończony wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2004 r. III SK 30/04. W wyroku tym SN stwierdził, iż karze pieniężnej, określonej w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne podlega także ten, kto stosuje ceny i taryfy niezatwierdzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, chociaż do takiego zatwierdzenia już przedstawione. Zdaniem Sądu wyrażonym w wyroku III SK 30/04 „w świetle art. 56 ust. 1 pkt 5 zdefiniowania tego, co należy rozumieć pod pojęciem przestrzegania obowiązku przedstawienia taryfy do zatwierdzenia Prezesowi URE, nie można ograniczać tylko do przedłożenia taryfy z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezesa URE (art. 47 ust. 1). Należy bowiem uwzględnić, że przedłożoną taryfę rozpatruje Prezes URE w określonym terminie (art. 47 ust. 2), że zatwierdzona taryfa

podlega odpowiedniemu ogłoszeniu (art. 47 ust. 3) i dopiero po przejściu takiego trybu powstaje taryfa, którą przedsiębiorstwo może – w określonym terminie – wprowadzić do stosowania. Warunkiem obowiązywania taryfy jest nie tylko jej przedłożenie, ale również uzyskanie zatwierdzenia przez Prezesa URE, publikacja i upływ określonego terminu od publikacji. Uchybienie tym warunkom oznacza nieprzestrzeganie obowiązku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawo energetyczne”. W orzeczeniu tym Sąd podniósł również, iż taki „tryb wprowadzania taryfy do stosowania został ustanowiony głównie w celu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionymi cenami (opłatami), które mogłyby narzucać przedsiębiorstwa energetyczne niehamowane regułami rynku konkurencyjnego. W związku z tym wykluczona jest sytuacja, ażeby zgodnie z prawem zaczęła obowiązywać taryfa dla energii elektrycznej i ciepła bez jej zatwierdzenia”³.

W glosowanym orzeczeniu SN odszedł od poglądu wyrażonego w sprawie III SK 30/04, co uzasadnił faktem, iż orzeczenie to wydane zostało przed wejściem w życie art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne i w odniesieniu do innego stanu faktycznego. W glosowanym wyroku SN wskazuje na fakt, iż w stanie faktycznym sprawy III SK 30/04 przedsiębiorstwo energetyczne, które spóźniło się ze złożeniem wniosku z zatwierdzenie taryfy rozpoczęło stosowanie nowej, niezatwierdzonej taryfy z upływem stosowania taryfy dotychczasowej. W glosowanym orzeczeniu SN wskazał ponadto, iż skoro z treści art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne wynika, że jeśli karane jest stosowanie taryfy z naruszeniem obowiązku przedstawienia jej do zatwierdzenia, to głównym znamieniem czynu zagrożonego karą pieniężną jest „stosowanie taryfy”.

SN kierował się również tym, że ustawa – Prawo energetyczne w art. 47 ust. 2c nakazuje dalsze stosowanie taryfy dotychczasowej w przypadku upływu okresu, na jaki została ona ustalona, jeżeli decyzja Prezesa URE zatwierdzająca nową taryfę nie została wydana. W ocenie Sądu wyłącza to możliwość nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej za stosowanie dotychczasowej taryfy w okresie między jej wygaśnięciem a zakończeniem postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy. Zdaniem Sądu nie można mówić o stosowaniu taryfy z naruszeniem obowiązku przedłożenia jej do zatwierdzenia Prezesowi URE, w sytuacji gdy stara taryfa jest w dalszym ciągu stosowana z mocy przepisu prawa. Z treści art. 56 ust. 1 pkt 5 PE wynika zaś, że przepis ten nie penalizuje stosowania starej taryfy w sytuacji zbyt późnego przedstawienia nowej taryfy do zatwierdzenia.

SN poddał obowiązujące przepisy również analizie systemowej. Z faktu, iż ustawodawca zdecydował się wprowadzić do ustawy art. 56 ust. 1 pkt 5a, pomimo iż cały czas obowiązuje przepis art. 56 ust. 1 pkt 5, Sąd wywiódł, iż zakres zastoso-

³ OSNP 2005/4/59.

wania art. 56 ust. 1 pkt 5 tej ustawy nie obejmował deliktu opisanego w jej art. 56 ust. 1 pkt 5a. W konkluzji SN stwierdził, iż art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne nie sankcjonuje wszelkich naruszeń art. 47 PE, lecz jedynie ich część.

Niezależnie od powyższych rozważań SN wskazał, iż dostrzeżę problem, który poruszył Sąd Apelacyjny. Zdaniem SN rozwiązanie przewidziane w art. 47 ust. 2c PE służy ochronie interesów odbiorców energii elektrycznej. W chwili obecnej może ono jednak stanowić zachętę dla przedsiębiorstw energetycznych do przedkładania taryf w ostatnim możliwym terminie, by przedłużyć okres stosowania dotychczasowej, wyższej taryfy. Zachowanie takie godzi do pewnego stopnia w cel ustawy, jakim jest ochrona konsumentów. Sytuacja taka ma miejsce w sytuacji, gdy zdając sobie sprawę z faktu, że nowa taryfa wiązać się będzie ze spadkiem cen, przedsiębiorstwo energetyczne zwleka do ostatniej chwili ze złożeniem wniosku o jej zatwierdzenie. W rezultacie na podstawie art. 47 ust. 2c ustawy przez pewien okres, w wyniku opieszałości przedsiębiorstwa energetycznego, stosowana jest nadal stara (wyższa) taryfa.

W ocenie SN nie stanowi to jednak wystarczająco ważkiego argumentu, by odstąpić od wykładni językowej art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne. Jego zdaniem lektura ustawy nowelizującej, wprowadzającej art. 47 ust. 2c, nie daje podstaw do przyjęcia, iż zamiarem ustawodawcy było karanie przedsiębiorstw energetycznych za zbyt późne składanie do Prezesa URE wniosków o zatwierdzenie nowej taryfy.

Sąd wskazał ponadto, iż Prezes URE posiada środki umożliwiające mu zapobieganie nadużywaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne niedostatków obowiązującej regulacji prawnej. W jego ocenie wystarczyłoby, aby Prezes URE monitorował terminy wygaśnięcia taryf przedsiębiorstw energetycznych i odpowiednio wcześniej występował z żądaniem przedstawienia taryfy do zatwierdzenia. W przypadku zaś uchybienia takiemu żądaniu zastosowanie mógłby znaleźć art. 56 ust. 5a ustawy. Sąd wyraził ponadto aprobowane stanowisko pod adresem poglądów wyrażonych w wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 25 listopada 2014 r., VI ACa 152/14⁴.

Analiza trafności rozstrzygnięcia Sądu

W ocenie glosatora stanowisko wyrażone przez SN nie jest prawidłowe, z poniżej omówionych przyczyn.

Należy na wstępie wskazać, iż omawiane zagadnienie to było już poruszane w nauce prawa. W komentarzu uwzględniającym już stan prawny po wprowadze-

⁴ Niepubl.

niu art. 47 ust. 2c M. Czarnecka i T. Ogłódek przywołali omawiane już powyżej orzeczenie SN z dnia 7 kwietnia 2004 III SK 30/04, przedstawiając, jak się wydaje, aprobujące stanowisko do wyrażonych w nim poglądów. Zwrócili oni uwagę, iż w takim wypadku, aby nie narazić się na otrzymanie kary pieniężnej, przedsiębiorstwo energetyczne nie może stosować ani nowej, ani też starej taryfy, co w istocie sprowadza się do konieczności zakończenia prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Zdaniem autorów ewentualnych wyjściem z sytuacji byłoby uregulowanie takiej sytuacji prawnej w umowie pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą⁵. Na poglądy wyrażone w tym orzeczeniu powołują się również D. Nowak i M. Woszczyk⁶.

Jak się wydaje, podstawową przyczyną zajęcia przez SN stanowiska wyrażonego w wyroku była interpretacja art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne w oderwaniu od jej art. 47 ust. 1, w kontekście terminu obowiązywania taryfy. W konsekwencji SN wywiódł, iż na gruncie art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne penalizowane jest tylko stosowanie taryfy nowej. Nie jest to jednak stanowisko trafne. Pamiętać bowiem należy, iż stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE, oraz proponują okres ich obowiązywania. Taryfa jest więc zatwierdzana na określony czas. Po upływie tego okresu nadal jest ona taryfą, jednakże traci ona przymiot zatwierdzenia. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r., VI ACa 669/08 „Decyzja o zatwierdzeniu taryfy dla przedsiębiorstwa energetycznego jest decyzją »okresową«, która wygasa z ostatnim dniem okresu, na jaki została zatwierdzona taryfa. Wraz z wygaśnięciem decyzji przestaje automatycznie obowiązywać taryfa nią zatwierdzona do stosowania”⁷. Podobnie w postanowieniu z dnia 11 grudnia 2008 r. XVII AmE 24/08 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyraził pogląd, iż „decyzja administracyjna zatwierdzająca taryfę jest decyzją administracyjną »okresową« (terminową), która wygasa z upływem ostatniego dnia okresu na jaki została zatwierdzona. (...) decyzja o zatwierdzeniu taryfy wskazuje okres obowiązywania taryfy, który zarazem jest okresem obowiązywania decyzji administracyjnej zatwierdzającej taryfę”⁸. Na fakt, iż decyzja zatwierdzająca taryfę ma charakter okresowy, wskazał również SN w wyroku z dnia 5 czerwca 2007 r. III SK 7/07⁹.

⁵ *Prawo energetyczne. Komentarz*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 497–498.

⁶ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1255–1256.

⁷ Niepubl., źródło: ure.gov.pl.

⁸ Niepubl., źródło: www.cire.pl.

⁹ OSNP 2008/15–16/241.

Skutkuje to przyjęciem, iż z dniem upływu okresu, na jaki taryfa została zatwierdzona, staje się ona taryfą „niezatwierdzoną”. Ma to poważne konsekwencje z punktu widzenia art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne. Skoro bowiem zgodnie z tym przepisem karze podlega stosowanie cen i taryf, nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47 ustawy, to również stosowanie taryfy po upływie okresu, na jaki została ona zatwierdzona, wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego określonego tym przepisem. Wbrew stanowisku SN wyrażonemu w głosowanym wyroku przypisanie przedsiębiorstwu energetycznemu odpowiedzialności wynikającej z art. 56 ust. 1 pkt 5 w stanie faktycznym sprawy, której dotyczy omawiany wyrok, nie wymaga wcale uciekania się do innych rodzajów wykładni niż wykładnia językowa.

Zaznaczenia wymaga, iż trafnie SN odwołuje się do art. 47 ust. 2c, jako przepisu mającego istotny wpływ na odpowiedzialność przedsiębiorstwa energetycznego, choć wywodzi z niego zbyt daleko idące skutki. W istocie bowiem przepis ten ma charakter instrukcyjny. Instruuje on przedsiębiorstwo energetyczne, aby stosowało taryfę „starą” w sytuacji, gdy decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nie została wydana. Przepis ten (wraz z ust. 2b) reguluje okres przejściowy, w którym skończyło się już obowiązywanie taryfy dotychczasowej, a taryfa nowa jeszcze nie weszła w życie¹⁰. Zabezpiecza ona odbiorców przed stosowaniem przez przedsiębiorstwo energetyczne nowej, niezatwierdzonej jeszcze przez Prezesa URE taryfy. Zdaniem SN przepis ten przesądza o tym, iż przedsiębiorstwu energetycznemu, które spóźni się ze złożeniem wniosku o zatwierdzenie nowej taryfy, nie można przypisać odpowiedzialności karnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne. Omawiając charakter normy zawartej w art. 47 ust. 2c, warto zauważyć, iż przepis ten zabezpiecza również samo przedsiębiorstwo energetyczne na wypadek, gdyby postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy przedłużyło się ponad granice określone przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. Jak podnosi H. Palarz, do procedury zatwierdzania taryf stosuje się przepisy tego kodeksu¹². Stosownie do art. 35 § 3 tej ustawy załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później

¹⁰ T. Jaroszyński, Komentarz do zmiany art. 47 ustawy – Prawo energetyczne wprowadzonej przez Dz.U. z 2005 r. Nr 62, poz. 552. *Komentarz do ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U.05.62.552), w zakresie zmian do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U.03.153.1504)*. LEX/el., 2005.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

¹² *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2000, s. 134.

niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Jak zaś pokazuje praktyka zatwierdzania taryf przez organ regulacji – w tym również niniejsza sprawa – postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy nierzadko przekracza terminy określone ustawą. Norma art. 47 ust. 2c ma więc na celu również ochronę przedsiębiorstwa energetycznego w sytuacji, gdy złożyło ono wnioski o zatwierdzenie taryfy z odpowiednio dużym wyprzedzeniem, lecz postępowanie administracyjne wykroczy czasowo poza terminy określone przepisami prawa. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo energetyczne, stosując „starą” taryfę, nie będzie podlegać odpowiedzialności karnej. Co istotne, wykładnia taka jest zgodna z poglądem wyrażonym przez SN w przywoływanym wcześniej wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r. III SK 30/04, zgodnie z którym przedłożenie taryfy do zatwierdzenia musi odbyć się w terminie umożliwiającym uzyskanie zatwierdzenia przez Prezesa URE, publikacja i upływ określonego terminu od publikacji. Spełnienie tych warunków przesądza zarazem o tym, iż taryfa została prawidłowo przedłożona do zatwierdzenia, a w konsekwencji o braku możliwości wymierzenia przedsiębiorstwu kary, w przypadku gdy postępowanie administracyjne będzie się przedłużać poza granice określone przepisami i zajdzie potrzeba wprowadzenia w życie normy art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne. Przepis ten stanowi wskazówkę dla przedsiębiorstwa energetycznego co do taryfy, którą winno one stosować, gdy decyzja Prezesa URE zatwierdzająca nową taryfę nie została jeszcze wydana, jak i chroni przedsiębiorstwo energetyczne przed konsekwencjami przedłużania się postępowania administracyjnego. Ani jednak z jego treści tego przepisu, ani też z roli którą pełni, nie wynika jakoby ustawodawca miał na celu zwolnienie przedsiębiorstwa energetycznego z odpowiedzialności za zbyt późne złożenie taryfy do zatwierdzenia, a w konsekwencji, w myśl przywoływanego orzecznictwa, naruszenie obowiązku przedstawienia taryfy do zatwierdzenia.

Zajęcie stanowiska przedstawionego powyżej nasuwa jednak pytanie, w jakim celu wówczas przedsiębiorstwo energetyczne spóźniające się ze złożeniem wniosku taryfowego miałyby zastosować się do normy art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne i stosować „starą” taryfę, skoro i tak podlega ono karze pieniężnej. Odpowiedzi na to pytanie dostarczają przepisy art. 56 ust. 3 i 6 ustawy – Prawo energetyczne. Stosownie do nich Prezes URE uprawniony jest do miarkowania wysokości kary pieniężnej. Jej wysokość nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. W orzecznictwie zwraca się uwagę na potrzebę uwzględniania dyrektyw wymiaru kary określonych przez art. 56 ust. 6 w każdym postępowaniu, kończącym się decyzją w sprawie jej wymie-

zenia¹³. Jak podnosi M. Sachajko, organy uprawnione do decydowania o karze pieniężnej w toku postępowania w przedmiocie jej nałożenia obowiązane są uwzględnić wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, które mogą wpłynąć na podwyższenie lub obniżenie wysokości kary pieniężnej. Zdaniem tego autora do okoliczności łagodzących należy zaliczyć te elementy, które w sposób pozytywny wpływają na decyzję organu wymierzającego karę pieniężną i skutkują obniżeniem jej wymiaru, zaś do okoliczności obciążających zaliczyć należy te wszystkie aspekty zachowania, które stwarzają potencjalne lub realne negatywne skutki z punktu widzenia założeń i celów ustawy – Prawo energetyczne¹⁴. Poprzez miarkowanie wysokości kary organ może więc wpływać na zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego. Gdyby przedsiębiorstwo takie, po tym jak spóźniło się ze złożeniem wniosku, dodatkowo postanowiło nie zastosować się do normy art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne powinno ono więc otrzymać karę pieniężną w znacznie bardziej dotkliwej wysokości, niż gdyby się do tej normy zastosowało.

SN w glosowanym wyroku stwierdza, iż wymierzenie kary pieniężnej wymagałoby odejścia od językowej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne. Z przyczyn, o których mowa powyżej, nie jest to stanowisko słuszne. Niemniej jednak, nawet gdyby podzielić przedstawiony przez SN pogląd, zgodnie z którym nie ma podstaw do ukarania powoda na gruncie językowej wykładni przepisów, należałoby stanąć na stanowisku, iż odejście od wykładni językowej jest uzasadnione. Tylko w ten sposób możliwe jest zapobieżenie nadużywaniu przez wytwórców niedoskonałości obowiązującej regulacji prawnej. Jak się wydaje, SN nie zdecydował się na rozważenie wniosków płynących z innych rodzajów wykładni z uwagi na podnoszony w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej¹⁵. Charakterystyczny dla wykładni prawa karnego jest zaś zakaz stosowania wykładni rozszerzającej przepisów i ograniczenie się do wniosków płynących z ich językowej (literalnej, gramatycznej) interpretacji.

W ocenie glosatora zasada podwyższonego poziomu ochrony praw przedsiębiorstwa, któremu wymierzana jest kara pieniężna uzasadniająca stosowanie językowej wykładni przepisów nie zasługuje na uznanie, jeżeli skutek zaniedbania lub celowego działania tego przedsiębiorstwa wnioszek o zatwierdzenie nowej

¹³ M.in. postanowienie SN z dnia 5 grudnia 2015 r. III SK 24/13, LEX nr 1408196.

¹⁴ Z. Muras, M. Swora (red.), op. cit., s. 1358.

¹⁵ Tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 stycznia 2014 r. VI ACa 566/13, LEX nr 1425598 z glosą aprobującą M. Kaczochoy, LEX/el. 2015.

taryfy składany jest zbyt późno, w rezultacie czego uzyskuje on nieuprawnione korzyści kosztem swoich odbiorców, a więc słabszej strony stosunku zobowiązaniowego. W tym konkretnym przypadku przyznanie priorytetu tej zasady i zakaz stosowania rozszerzającej wykładni prowadziłyby w istocie do pokrzywdzenia odbiorców przedsiębiorstwa energetycznego. Chronione byłyby interesy silniejszej strony stosunku zobowiązaniowego, która, prowadząc działalność gospodarczą, postąpiła co najmniej nierzetelnie, podczas gdy takiej ochrony pozbawieni zostaliby odbiorcy ciepła, po stronie których brak jest jakiegokolwiek zawinienia. Nie należy także zapominać, iż w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie wskazuje się na konieczność stosowania do oceny zachowania przedsiębiorstwa energetycznego będącego stroną umów zawieranych z odbiorcami kryterium należytej staranności. Jest ona określana przy uwzględnieniu zawodowego charakteru prowadzonej przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej, co uzasadnia zwiększone oczekiwania odnośnie umiejętności, wiedzy, skrupulatności i rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania. Obejmuje ona także znajomość obowiązującego prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej¹⁶. Jak zauważył SN w wyroku z dnia 30 września 2011 r. III SK 10/11, podwyższony miernik należytej staranności, uwzględniający zawodowy charakter prowadzonej działalności gospodarczej, określony w art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego¹⁷ powinien być stosowany dla oceny zachowań przedsiębiorstwa energetycznego w stosunku do jego kontrahentów tj. dostawców i odbiorców paliwa, ponieważ pozostaje on z nimi w stosunkach umownych¹⁸. Nie zasługuje więc na ochronę nierzetelne zachowanie przedsiębiorstwa prowadzące do pokrzywdzenia jego odbiorców. Jak ponadto wskazano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2015 r. VI ACa 1707/14, odstąpienie od wykładni literalnej możliwe jest w przypadku, gdy przepis pozostaje w oczywistym konflikcie ze znaczeniem innych norm systemu, gdy znaczenie literalne prowadzi do absurdalnych, społecznych lub ekonomicznych konsekwencji oraz rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi¹⁹.

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2015 r. VI ACa 915/14, LEX nr 1712705, podobnie wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 stycznia 2009 r. XVII AmE 136/08, LEX nr 1727308.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

¹⁸ LEX nr 1101332.

¹⁹ LEX nr 1956783.

Powyższe uzasadnia odejście od wykładni literalnej przepisów i rozważenie skutków wynikających z ich interpretacji dokonywanej przez pryzmat celów ustawy. Stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne do jej celów należy m.in. przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii²⁰. Niewątpliwie, przedsiębiorstwo ciepłownicze, którego odbiorcy nie mogą skorzystać z prawa wyboru sprzedawcy z uwagi na brak funkcjonującej konkurencji, działa w warunkach monopolu naturalnego. Opóźnianie się ze złożeniem wniosku o zatwierdzenie taryfy, prowadzące do uzyskania nieuprawnionych korzyści majątkowych kosztem odbiorców, narusza zaś zasadę równoważenia interesów stron umowy sprzedaży ciepła. W świetle celów ustawy zasadne jest więc przypisanie przedsiębiorstwu odpowiedzialności za takie zachowanie, w celu zapobieżenia występowaniu podobnych sytuacji w przyszłości, a dzięki temu ochrona interesów odbiorców. W wyroku z dnia 13 maja 2010 r. III SK 42/09 Sąd Najwyższy stwierdził, iż kara pieniężna wymierzana przez Prezesa URE spełnia cele represyjne za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących wymagań ustawy, a ponadto prewencyjnie zmierza do wymuszenia na ukaranych przedsiębiorstwach energetycznych przestrzegania imperatywnych reguł w przyszłości. Kary pieniężne pełnią funkcję odstrasżającą i prewencyjną. Ryzyko ich nałożenia ma zniechęcać przedsiębiorstwa energetyczne do naruszania obowiązków wynikających z ustawy lub decyzji regulatora²¹.

Na poparcie powyższego stanowiska warto wskazać, iż w ustawie – Prawo energetyczne obok przepisów karnych, którym przypisuje się rygor stosowania wykładni językowej, funkcjonują również przepisy dotyczące ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej, z którymi wiążą się podobne ograniczenia. Przykładem takiej normy jest art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne uprawniający Prezesa URE do rozstrzygania sporów w przypadkach wymienionych w tym przepisie. W nauce i orzecznictwie wykształciła się linia, zgodnie z którą Prezes URE, rozstrzygając spór, w przypadkach gdy uzna, że na danym przedsiębiorstwie energetycznym ciąży obowiązek zawarcia umowy, powinien określić w decyzji

²⁰ Cele ustawy – Prawo energetyczne określa jej art. 1 ust. 2 i zgodnie z nim należą do nich: tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwój konkurencji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

²¹ LEX nr 602068.

treść takiego stosunku zobowiązaniowego²², mimo iż nie wynika to z treści art. 8 ustawy. Przepis ten, podobnie jak cała ustawa, nie wspomina bowiem w żadnym miejscu o takim uprawnieniu Prezesa URE. Odejście przez SN od zasad wykładni literalnej nie stanowiłoby więc na gruncie przepisów ustawy – Prawo energetyczne precedensu.

Podsumowanie

W ocenie glosatora aktualność zachowuje stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r. III SK 30/04, mimo późniejszych zmian legislacyjnych i wprowadzenia do ustawy – Prawo energetyczne przepisu art. 47 ust. 2c. Wynika to z faktu, iż przepis ten nie znosi bezprawności zachowania przedsiębiorstwa energetycznego i nie wyłącza obowiązku penalizacji, stanowi zaś jedynie wskazówkę dla przedsiębiorstwa energetycznego co do taryfy, którą należy stosować w przypadku, gdy decyzja Prezesa URE zatwierdzająca nową taryfę nie została jeszcze wydana. W sytuacji gdy przedsiębiorstwo energetyczne spóźniło się ze złożeniem wniosku taryfowego, uniemożliwiając w konsekwencji wejście „nowej” taryfy w życie przed upływem okresu, na jaki została zatwierdzona „stara” taryfa, zastosowanie się do normy art. 47 ust. 2c nie zwolni go z odpowiedzialności za naruszenie norm ustawy – Prawo energetyczne, jednakże wpłynie na niższy wymiar kary pieniężnej niż miałyby to miejsce w przypadku, gdyby przedsiębiorstwo to bezpośrednio po upływie okresu, na jaki została zatwierdzona taryfa „stara”, wprowadziło do rozliczeń z odbiorcami niezatwierdzoną taryfę „nową”.

Na przeszkodzie do wymierzenia kary przedsiębiorstwu energetycznemu nie stoi literalna wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne, ponieważ przepis ten penalizuje stosowanie taryfy bez zachowania obowiązku jej przedstawienia do zatwierdzenia Prezesowi URE. Taryfa jest zatwierdzana na określony w decyzji czas i po jego upływie traci ona przymiot „zatwierdzenia”, stając się taryfą niezatwierdzoną. Należy więc uznać, iż stosowanie niezatwierdzonej taryfy „starej” wyczerpuje znamiona określone przepisem art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne. Wykładnia taka zgodna jest więc z literalnym brzmieniem ustawy. W przypadku jednak podzielenia stanowiska SN, iż ukaranie przedsiębiorstwa energetycznego nie jest możliwe w oparciu o wnioski płynące z językowej wykładni tych przepisów, zdaniem glosatora uprawnione jest również stanowisko, iż speł-

²² Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 lipca 1999 r. XVII Ame 24/99, „Wokanda” 2000, 11(56); Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r. VI ACa 1510/11, LEX nr 1213383; M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 170.

nione są wszelkie przesłanki odwołania się do rezultatów wykładni celowościowej. Nie zasługuje bowiem na ochronę zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego, które wskutek niedbalstwa lub celowego działania spóźnia się ze złożeniem wniosku taryfowego, przez co uzyskuje nieuprawnione korzyści kosztem swoich odbiorców. Oceniając wagę dwóch wartości tj. zapewnienia przedsiębiorcy poziomu ochrony praw charakterystycznej dla prawa karnego i związanego z tym zakazu poszukiwania rozszerzającej wykładni przepisu oraz z drugiej strony ochrony praw odbiorców przed nadużyciami tego przedsiębiorstwa należy – zgodnie z celami ustawy – przyznać priorytet drugiej z nich.

Bibliografia

- Czarnecka M., Ogłódek T., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Bydgoszcz–Katowice 2007.
 Jaroszyński T., *Komentarz do ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U.05.62.552), w zakresie zmian do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U.03.153.1504)*, LEX/el., 2005.
 Muras Z., Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
 Kaczocho M., Glosa do wyroku s. apel. z dnia 14 stycznia 2014 r., VI ACa 566/13, LEX/el. 2015.
 Palarz H., *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2000.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r. III SK 30/04, OSNP 2005/4/59.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2007 r. III SK 7/07, OSNP 2008/15-16/241.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2010 r. III SK 42/09, LEX nr 602068.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2011 r. III SK 10/11, LEX nr 1101332.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2015 r. III SK 24/13, LEX nr 1408196.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2008 r. VI ACa 669/08, niepubl.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r. VI ACa 1510/11, LEX nr 1213383.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2014 r. VI ACa 566/13, LEX nr 1425598.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia z 25 listopada 2014 r., VI ACa 152/14, niepubl.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2015 r. VI ACa 915/14, LEX nr 1712705.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2015 r. VI ACa 1707/14, LEX nr 1956783.

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 lipca 1999 r. XVII Ame 24/99, „Wokanda” 2000, 11(56).

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 stycznia 2009 r. XVII AmE 136/08, LEX nr 1727308.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 grudnia 2008 r. XVII AmE 24/08, niepubl.