

## **Stosowanie taryf w okresie przejściowym a dopuszczalność nakładania kary pieniężnej za stosowanie taryf wbrew obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia.**

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

### **I. Wstęp**

W dniu 13 stycznia 2016 r. Sąd Najwyższy wydał orzeczenie, w którym zbadał czy dopuszczalnym jest nałożenie kary pieniężnej na przedsiębiorstwo energetyczne stosujące taryfę dotychczasową na podstawie art. 47 ust. 2c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>1</sup> (dalej: prawo energetyczne). Zgodnie z tą regulacją, w przypadku upływu okresu, na jaki została ustalona taryfa, do dnia wejścia w życie nowej taryfy stosuje się taryfę dotychczasową, jeżeli decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) nie została wydana albo toczy się postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa URE. Dzięki wskazanemu przepisowi, zachowana zostaje ciągłość obowiązywania taryf w okresie pomiędzy wygaśnięciem poprzedniej taryfy wskutek upływu czasu jej obowiązywania a wejściem w życie nowej taryfy na skutek jej zatwierdzenia przez Prezesa URE. Na tle zaprezentowanego przepisu powstała jednak wątpliwość czy w takim wypadku, zwłaszcza wobec późnego złożenia przez przedsiębiorstwo energetyczne wniosku o zatwierdzenie taryfy<sup>2</sup>, Prezes URE posiada kompetencje do nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego, który sankcjonuje stosowanie cen i taryf bez przestrzegania obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47 prawa energetycznego. W ocenie Sądu Najwyższego, wbrew przeciwnym zapatrywaniom sądów I i II instancji, nie jest dopuszczalne karanie przedsiębiorstwa energetycznego za stosowanie dotychczasowej taryfy w okresie między jej wygaśnięciem a zakończeniem postępowania w sprawie zatwierdzenia nowej taryfy. Sąd Najwyższy podzielił tym samym stanowisko Sądu Apelacyjnego zawarte w wyroku z dnia 25 listopada 2014 r., VI ACa 152/14 oraz dokonał modyfikacji poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r. (III SK 30/04), zgodnie z którym karze pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego podlega także ten, kto stosuje ceny i taryfy niezatwierdzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, chociaż do takiego zatwierdzenia już przedstawione.

Autorzy niniejszej glosy aprobują pogląd wyrażony w prezentowanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2016 r. Artykuł 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego został sformułowany w sposób wyraźny, wskazując, że jego dyspozycją objęte jest nieprzestrzeganie obowiązku

<sup>1</sup> Dz. Urz. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

<sup>2</sup> W omawianej sprawie przedsiębiorstwo energetyczne złożyło do Prezesa URE wnioski o zatwierdzenie nowej taryfy na 3 dni przed końcem okresu obowiązywania poprzedniej.

**przedstawiania** cen i taryf do zatwierdzenia przez Prezesa URE, a nie stosowanie cen i taryf **niezatwierdzonych** przez Prezesa URE. Wykładnia przeciwna doprowadziłaby do sytuacji, w którym karane byłoby działanie przedsiębiorstwa energetycznego zgodnie z przepisami prawa. W takim przypadku rozwiązanie przewidziane w art. 47 ust. 2c prawa energetycznego sprowadzałoby się w istocie do fikcji, albowiem w razie spełnienia przesłanek w nim się znajdujących, przedsiębiorstwo energetyczne i tak mogłoby zostać ukarane karą pieniężną. Argumentem na poparcie wyrażonej przez Sąd Najwyższy i podzielanej przez autorów tezy, jest również konieczność zachowania określoności i precyzyjności stosowania przepisów przewidujących administracyjne kary pieniężnej oraz niedopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej, a także interpretacji odbiegającej od wykładni językowej tychże regulacji.

## II. Okoliczności sprawy

Dnia 27 listopada 2009 r., na trzy dni przed upływem okresu obowiązywania V taryfy dla ciepła, powód – przedsiębiorstwo energetyki cieplnej (dalej: Powód), przedłożył wniosek o zatwierdzenie VI taryfy. Taryfa ta została zatwierdzona decyzją Prezesa URE z 16 kwietnia 2010 r. z okresem jej obowiązywania do 31 maja 2011 r. Taryfa VI została wprowadzona przez powoda do stosowania w rozliczeniach z odbiorcami od 1 czerwca 2010 r. Według ustaleń Prezesa URE, wskutek stosowania cen i stawek opłat zawartych w V taryfie dla ciepła w spornym okresie, Powód uzyskał dodatkowy przychód w wysokości 1.794,78 tys. zł, wynikający z przedłużenia obowiązywania stawek zawartych w poprzedniej taryfie, które były ukształtowane na poziomie wyższym niż stawki zawarte w nowej taryfie. W związku z powyższym, Prezes URE stwierdził, że Powód prowadził działalność w zakresie wytwarzania ciepła w okresie od 1 grudnia 2009 r. do 31 maja 2010 r. przy zastosowaniu cen i stawek opłat bez zachowania obowiązku z art. 47 ust. 1 prawa energetycznego, za co nałożył na Powoda karę pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego.

W odwołaniu od decyzji Prezesa URE Powód uzasadniał jako przyczynę późnego złożenia wniosku o zatwierdzenia taryfy dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku dostawców opału oraz problemy z ustaleniem jego ceny, wskazując jednocześnie, że podjął wszelkie możliwe kroki w celu obniżenia kosztów wytwarzania energii. Odnosząc się do kwestii niezasadności nałożenia na niego kary pieniężnej, Powód zarzucił Prezesowi URE nie uwzględnienie art. 47 ust. 2c prawa energetycznego, zgodnie z którym w wyniku złożenia wniosku o zatwierdzenie nowej taryfy dotychczasowa taryfa zachowuje moc do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy i wejścia w życie nowej taryfy. Zdaniem Powoda, bezzasadnym jest karanie go za nieprzedłożenie do zatwierdzenia nowej taryfy w terminie, który Prezes URE uważa za odpowiedni, w sytuacji gdy żaden przepis prawa energetycznego nie określa terminu, w którym należy złożyć stosowny wniosek. Powód wskazał również, że skoro Prezes URE nie skorzystał z uprawnienia do ustalenia odpowiednich współczynników korekcyjnych, oznacza to pełną akceptację stosowanych cen i taryf wynikających z zatwierdzonej taryfy, których stosowanie uległo przedłużeniu na mocy art. 47 ust. 2c prawa energetycznego. Jak argumentował Powód, działanie Prezesa URE stanowi próbę rozszerzenia sankcji na stan faktyczny nieobjęty dyspozycją odpowiednich norm prawa energetycznego.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie (dalej: SOKiK) podtrzymał decyzję prezesa URE i oddalił odwołanie Powoda. SOKiK stwierdził, że z art. 47 ust. 1 prawa energetycznego wynika dla Powoda obowiązek posiadania zatwierdzonej przez Prezesa URE taryfy dla ciepła, której Powód nie posiadał w spornym okresie (od 1 grudnia 2009 r. do 31 maja 2010 r.). W ocenie SOKiK przepis art. 47 ust. 2c prawa energetycznego nie zwalnia przedsiębiorstwa energetycznego z wynikającego z art. 47 prawa energetycznego obowiązku poddania się procedurze zatwierdzenia taryfy. Sąd I instancji uznał również, że Powód złożył wniosek o zatwierdzenie nowej taryfy w terminie uniemożliwiającym jej rozpatrzenie, zatwierdzenie oraz wprowadzenie do stosowania zgodnie z przepisami art. 47 ust. 1–4 prawa energetycznego. SOKiK wprawdzie zwrócił uwagę, że ustawodawca w art. 47 nie określił terminu na przedstawienie Prezesowi URE taryfy do zatwierdzenia, ale stwierdził, że w interesie Powoda leżało złożenie wniosku o zatwierdzenie taryfy w terminie umożliwiającym mu wykonanie obowiązku z art. 47 ust. 1 prawa energetycznego. Sąd I instancji orzekł również, że podnoszone przez Powoda przyczyny późnego złożenia wniosku o zatwierdzenia taryfy nie mogą usprawiedliwiać naruszenia bezwzględnie obowiązującej normy art. 47 Prawa energetycznego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 30 lipca 2014 r. oddalił apelację Powoda. Sąd II instancji uznał ustalony przez SOKiK stan faktyczny i dokonane na jego gruncie rozważania za prawidłowe i przyjął je za własne. Sąd Apelacyjny stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając regulację art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego, pośrednio wskazał, że wystąpienie przedsiębiorcy o zatwierdzenie taryfy powinno nastąpić niezwłocznie, w krótkim terminie, umożliwiającym jej wprowadzenie z upływem okresu obowiązywania taryfy dotychczasowej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, sankcja za nieprzestrzeganie obowiązku z art. 47 ust. 1 prawa energetycznego została skonstruowana nie jako sankcja za nieprzedstawienie w określonym terminie taryfy do zatwierdzenia, **lecz jako sankcja za stosowanie cen i taryf bez przestrzegania obowiązku przedstawienia taryfy do zatwierdzenia**. W ocenie sądów obu instancji, w przeciwnym wypadku przedsiębiorstwo energetyczne mogłoby permanentnie występować z wnioskiem o zatwierdzenia taryfy w terminie uniemożliwiającym jej wdrożenie z momentem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy i w konsekwencji stosować taryfę dotychczasową nawet z pokrzywdzeniem dla odbiorców, co oznaczałoby przerzucenie na odbiorców skutków późnego złożenia wniosku o zatwierdzenie nowej taryfy.

### III. Ocena Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy, dokonując analizy czy zachowanie Powoda podlega sankcji, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego, kierował się argumentami wynikającymi z wykładni językowej i systemowej tego przepisu. Sąd Najwyższy doszedł do odmiennych wniosków niż sądy I i II instancji, stwierdzając, że na podstawie zaprezentowanego przepisu nie jest karane samo nieprzedstawienie taryfy do zatwierdzenia, lecz dopiero **stosowanie taryfy z naruszeniem obowiązku przedstawienia jej do zatwierdzenia** Prezesowi URE. Innymi słowy, przepis ten przewiduje sankcję za stosowanie taryfy z naruszeniem obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia Prezesowi URE tej konkretnej taryfy, które stosuje przedsiębiorstwo energetyczne. W pierwszej części art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego mówi o „stosowaniu taryfy” jako głównym znamię czynu zagrożonego karą pieniężną, a dopiero w drugiej części tego przepisu dookreślono

treść karanego zachowania, które wyraźnie wskazuje na nieprzestrzeganie obowiązku przedłożenia stosowanej taryfy do zatwierdzenia.

Zdaniem Sądu Najwyższego, również treść przepisu art. 47 ust. 2c prawa energetycznego wyłącza możliwość nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej za stosowanie dotychczasowej taryfy w okresie między jej wygaśnięciem a zakończeniem postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy. Nie można wówczas mówić o stosowaniu taryfy z naruszeniem obowiązku przedłożenia jej do zatwierdzenia Prezesowi URE, skoro stara taryfa stosowana jest nadal z mocy przepisu prawa.

Dokonując wykładni systemowej, Sąd Najwyższy dokonał porównania art. 56 ust. 1 pkt 5 i art. 56 ust. 1 pkt 5a prawa energetycznego<sup>3</sup>. Sąd zwrócił uwagę, że nieprzedstawianie taryf do zatwierdzenia na żądanie Prezesa URE zgodnie z art. 47 ust. 1 prawa energetycznego podlega sankcjonowaniu na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5a prawa energetycznego, a nie art. 56 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Gdyby zaś miałyby być tak, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 5 sankcjonuje całość naruszeń wynikających z art. 47, to ustawodawca nie wprowadzałby do prawa energetycznego art. 56 ust. 1 pkt 5a. Stąd Sąd Najwyższy uznał, że art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego nie sankcjonuje wszelkich naruszeń art. 47 prawa energetycznego, lecz jedynie ich część. Sąd Najwyższy zaznaczył także, że ustawodawca w uzasadnieniu nowelizacji, na mocy której wszedł w życie art. 47 ust. 2 c prawa energetycznego<sup>4</sup> nie odniósł się do kwestii karania przedsiębiorstw energetycznych za zbyt późne składanie wniosków taryfowych.

Sąd Najwyższy zgodził się, że w praktyce występuje problem związany z tym, że art. 47 ust. 2c prawa energetycznego może stanowić zachętę dla przedsiębiorstw energetycznych do przedkładania taryf w ostatnim możliwym terminie, tak aby przedłużyć okres stosowania dotychczasowej taryfy. Zachowanie takie w pewnym stopniu godzi w cel ustawy, jakim jest ochrona interesów odbiorców. Zdaniem Sądu Najwyższego, rozwiązaniem nadużywania wyżej wymienionej regulacji mogłoby być wdrożenie przez Prezesa URE monitoringu dat wygaśnięcia taryf i odpowiednio szybkie występowania do przedsiębiorstw energetycznych z żądaniem przedstawienia taryf do zatwierdzenia. W przypadku uchybienia temu żądaniu lub wyznaczonemu w nim terminowi, Prezes URE mógłby nałożyć na przedsiębiorstwo energetyczne karę pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5a prawa energetycznego.

Tym samym, Sąd Najwyższy zaktualizował pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 30/04, w którym przyjął, że karze pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego podlega ten, kto stosuje ceny i taryfy niezatwierdzone przez Prezesa URE, chociaż przedstawione już do takiego zatwierdzenia. Orzeczenie to zapadło jednak w innym stanie prawnym (przed wejściem w życie art. 47 ust. 2c prawa energetycznego) i dotyczyło przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne po wygaśnięciu taryfy zaczyna stosować nową taryfę przed jej zatwierdzeniem przez Prezesa Urzędu w miejsce taryfy dotychczasowej. Był to więc przypadek odwrotny od badanej przez Sąd Najwyższego sprawy, gdzie przedsiębiorstwo energetyczne kontynuowało stosowanie dotychczasowej taryfy na podstawie wyraźnego przepisu prawa zezwalającego mu na takie zachowanie.

<sup>3</sup> Zgodnie z tym przepisem, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przedkłada do zatwierdzenia taryfy wbrew żądaniu Prezesa URE, o którym mowa w art. 47 ust. 1 prawa energetycznego.

<sup>4</sup> Przepis wszedł w życie z dniem 3 maja 2005 r. na mocy ustawy dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2005 r. Nr 62, poz. 552.



Sąd Najwyższy nie znalazł zatem dostatecznie ważkich argumentów do przełamania wykładni językowej art. 47 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego, wskazującego, że penalizuje on stosowanie cen i taryf, przy jednoczesnym nieprzestrzeganiu **obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia**.

Wreszcie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że wykładni zbieżnej z wyżej wskazanymi poglądami Sądu Najwyższego dokonał Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2014 r., VI ACa 152/14, w którym Sąd Apelacyjny uznał, że nie podlega na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego karze pieniężnej przedsiębiorstwo energetyczne, które przed upływem terminu wygaśnięcia dotychczasowej taryfy złożyło wnioski o zatwierdzenie nowej taryfy. Jako uzasadnienie tej tezy Sąd Apelacyjny przywołał cztery podstawowe argumenty. Po pierwsze, stosowanie dotychczasowej taryfy na podstawie art. 47 ust. 2c nie zostało uzależnione od przesłanki wcześniejszego złożenia wniosku o zatwierdzenie nowej taryfy w terminie umożliwiającym Prezesowi URE jej zatwierdzenie przed wygaśnięciem dotychczasowej taryfy. Po drugie, również art. 57 prawa energetycznego nie określa terminu, do którego przedsiębiorstwo energetyczne musi złożyć taki wniosek. Po trzecie, sam fakt wywoływania negatywnych skutków dla odbiorców nie wyczerpuje znamion czynu określonych w art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego. Po czwarte wreszcie, przepisy o karach pieniężnych powinny w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie typy czynów zagrożonych karą, stosowanie zaś wykładni rozszerzających, analogii lub domniemań jest niedopuszczalne.

#### IV. Komentarz

Pogląd Sądu Najwyższego zaprezentowany w omawianym wyroku należy uznać za trafny. Warto w tym miejscu zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie i literaturze pojawiały się głosy rozszerzające możliwość karania przedsiębiorstwa energetyczne poza sam czyn polegający na nieprzedstawieniu cen i taryf do zatwierdzenia Prezesowi URE, na co wskazuje *expressis verbis* przepis art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego. W tym kontekście należy wskazać na tezę zaprezentowaną w wyroku Sądu Najwyższym z dnia 7 kwietnia 2004 r. (III SK 30/04), iż dopiero po przejściu procesu przedłożenia taryfy przez przedsiębiorstwo energetyczne z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezesa URE (art. 47 ust. 1 prawa energetycznego), rozpatrzenia przedłożonej taryfy przez Prezesa URE (art. 47 ust. 2 prawa energetycznego), oraz jej publikacji (art. 47 ust. 4 prawa energetycznego), powstaje taryfa, którą przedsiębiorstwo może – w określonym terminie – wprowadzić do stosowania. Jak wskazywał dalej Sąd Najwyższy, warunkiem obowiązywania taryfy jest nie tylko jej przedłożenie, lecz także uzyskanie zatwierdzenia przez Prezesa URE, publikacja i upływ określonego terminu od publikacji. Podobne stanowisko zajęł SOKiK w wyroku z dnia 1 czerwca 2003 r. (XVII AMe 71/02), twierdząc, że przyjęcie przeciwnego stanowiska sprawiłoby, że proces zatwierdzania taryf byłby pozbawiony sensu, ponieważ przedsiębiorstwo energetyczne mogłoby stosować, bez ryzyka konsekwencji prawnej, dowolne ceny taryfowe pod warunkiem zgłoszenia wniosku do Prezesa URE, niezależnie od tego czy zostały skalkulowane w sposób zgodny z prawem. Na tym gruncie część doktryny (Nowak i Swora 2010, s. 1256) wyraziła pogląd, przyjęty przez Prezesa URE oraz sądy I i II instancji w omawianej sprawie, iż skutkiem złożenia przez przedsiębiorstwo energetyczne wniosku o zatwierdzenie nowej taryfy w terminie uniemożliwiającym jej rozpatrzenie powinno stać się wszczęcie postępowania

w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego. Pogląd ten należy w ocenie autorów zdecydowanie odrzucić.

Do konkluzji, że przepis art. 57 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego stosuje się jedynie wobec przedsiębiorstw energetycznych, które poniechały obowiązku przedstawienia taryf Prezesowi URE do zatwierdzenia skłania już sama analiza językowa tego przepisu. Wszakże mówi on o nieprzestrzeganiu obowiązku przedstawienia taryf Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47 prawa energetycznego. Przepis art. 57 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego należy interpretować z uwzględnieniem całości przepisów zawartych w art. 47, a więc również ust. 2c tegoż artykułu. Redakcja ustępu 2c zezwala na stosowanie dalszej taryfy, w przypadku, gdy decyzja Prezesa URE nie została wydana albo gdy toczy się postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa URE w przedmiocie zatwierdzenia taryfy. Nie można więc czynić przedsiębiorstwu energetycznego zarzutu, że działa wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 47 prawa energetycznego w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo działa w sposób zgodny z art. 47 ust. 2c tej ustawy. Po drugie, przyjęcie tezy, że przedsiębiorstwo energetyczne może być karane na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego za złożenie wniosku o zatwierdzenie taryfy „w terminie uniemożliwiającym jej rozpatrzenie” oznacza przyjęcie wysoce ocennego znamienia czynu zabronionego. Oznaczałoby ono, że Prezes URE mógłby w ramach swobodnej oceny, uwzględniając np. aktualną dostępność swoich zasobów pracowniczych i stopień obciążenia pracą, stwierdzać czy przedsiębiorstwo energetyczne złożyło wniosek taryfowy w odpowiednim terminie, czy też taki wniosek (złożony przecież przed dniem okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy) został złożony zbyt późno.

Tymczasem, jak przyjmuje się w doktrynie (Bernatt, 2011; Król-Bogomilska, 2001, s. 191 i d.; Stawicki i Kulczyk, 2013), administracyjne kary pieniężne są bliskie środkom o charakterze karnym nakładanym na osoby fizyczne. Na gruncie orzecznictwa utrwalony został już pogląd, że w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku nakładających kary pieniężne z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy poziom sądowej ochrony praw, natomiast zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karne. Pogląd ten wywodzi się również z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>5</sup>.

Odnosząc konieczność udzielania gwarancji karnych przedsiębiorstwom energetycznym, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, nie sposób pominąć jednej z podstawowych zasad prawa karnego, jaką jest zasada *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*. Z powyższej zasady wynika wymóg określoności przepisu karnego, który jest podstawą odpowiedzialności karnej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie w swoich orzeczeniach<sup>6</sup>, że materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą być zdefiniowane w ustawie sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny. Dyrektywę tę powinny uwzględniać organy administracji publicznej, dokonując aktów stosowania prawa, a w szczególności wymierzając kary pieniężne. Słusznie zatem zauważył Sąd Apelacyjny w cytowanym wyroku z dnia 25 listopada 2014 r. (VI ACa 152/14), że organy administracji publicznej powinny w sposób precyzyjny wyklądać przepisy przewidujące kary pieniężne za określone naruszenia, bez stosowania wykładni

<sup>5</sup> Por. m.in. wyr. ETPC z dnia 24 września 1997 r. w sprawie 18996/91 *Garyfallou ABBE p. Grecji*, LEX nr 79585, decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 *Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd p. Grecji*, LEX nr 520369

<sup>6</sup> Por. postanowienie TK z 13.06.1994 r., S 1/94, OTK 1994, cz. I, s. 271; wyr. TK z 26.04.1994 r., K 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 128–138.

rozszerzającej, analogii lub domniemań. W dalszej części swoich rozważań Sąd Apelacyjny trafnie przywołuje pogląd wyrażony już wcześniej przez Naczelnego Sąd Administracyjny<sup>7</sup>, iż „przy egzekucji obowiązków określonych w prawie materialnym administracyjnym, za których naruszenie nakładana jest kara administracyjna, bezwzględnie muszą być stosowane zasady interpretacji i stosowania norm o charakterze restrykcyjnym, ukształtowane w dziedzinie prawa karnego, zwłaszcza prymatu wykładni językowej przed innymi rodzajami wykładni”.

Tym samym, w obliczu braku określenia w przepisach prawa terminu na złożenie przez przedsiębiorstwo energetyczne wniosku o zatwierdzenie taryfy, istnienia wyraźnego przepisu zezwalającego przedsiębiorstwu energetycznemu stosowanie taryfy dotychczasowej w okresie przejściowym pomiędzy wygaśnięciem poprzedniej taryfy a zatwierdzeniem nowej, oraz wyraźnego, literalnego odniesienia w przepisie przewidującym sankcję pieniężną do obowiązku przedstawienia taryf Prezesowi URE do zatwierdzenia, za niedopuszczalną należy uznać próbę poszerzenia zakresu zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego na jakiegokolwiek inne czyny nieobjęte dyspozycją tego przepisu. W szczególności, za niezasadne należy uznać nakładanie kary pieniężnej na przedsiębiorstwo, które wywiązało się z obowiązku przedstawienia taryfy do zatwierdzenia, lecz w obliczu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zatwierdzenia taryfy przez Prezesa URE, na podstawie art. 47 ust. 2c prawa energetycznego stosuje taryfę dotychczasową.

Co prawda, zaprezentowane powyżej rozwiązanie nie likwiduje problemu przedsiębiorstw energetycznych, które mogłyby celowo przedstawiać taryfy Prezesowi URE w późnym terminie, celem przedłużenia w czasie obowiązywania dotychczasowej taryfy, o wyższych cenach lub stawkach opłat, nie narażając się na żadne negatywne konsekwencje z tego tytułu. Należy się zgodzić, że takie zachowanie godzi w interesy odbiorców i stoi w sprzeczności z jednym z celów prawa energetycznego, jakim jest równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. W tym kontekście można jednak przywołać próbę rozwiązania zaprezentowanego w omawianym wyroku Sądu Najwyższego, tj. monitorowania przez Prezesa URE dat wygaśnięcia taryf i odpowiednie szybkie występowanie z żądaniem przedstawienia taryfy do zatwierdzenia. W razie uchybienia temu żądaniu lub wyznaczonemu w nim terminu, zastosowanie mógłby znaleźć art. 56 ust. 1 pkt 5a prawa energetycznego. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego stosować należy jednak wyłącznie wobec przedsiębiorstw energetycznych, które nie przedkładają Prezesowi URE cen i taryf do zatwierdzenia, a przedstawienie ich Prezesowi URE zwalnia przedsiębiorstwa energetyczne z odpowiedzialności z tego tytułu.

## V. Podsumowanie

Omawiany wyrok Sądu Najwyższego stanowi kolejne orzeczenie, które kładzie nacisk na konieczność ścisłego i precyzyjnego interpretowania przepisów prawa energetycznego przewidujących kary pieniężne oraz wskazujące na priorytet stosowania wykładni językowej tych przepisów. Poglądy wyrażone w omawianym wyroku Sądu Najwyższego są jednocześnie uniwersalne i winno się je uwzględniać nie tylko w odniesieniu do art. 56 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego, lecz także w odniesieniu do pozostałych regulacji spośród szerokiego przecież katalogu kar pieniężnych zawartych w art. 56 ust. 1 prawa energetycznego. Stanowisko wyrażone w przedmiotowej

<sup>7</sup> Por. wyr. NSA z dnia 01.06.2004 r., GSK 30/04, ONSA WSA 2004, nr 1, poz. 25.

sprawie przez Sąd Najwyższy stanowi zatem niewątpliwie ważny głos podkreślający konieczność stosowania w postępowaniach administracyjnych standardów gwarantujących przedsiębiorcom możliwość rozpatrzenia dotyczącej ich sprawy w oparciu o transparentną (a co za tym idzie) przewidywalną interpretację przepisów. Szczególnego znaczenia powyższy postulat nabiera zwłaszcza w kontekście nakładania przez organy regulacyjne kar pieniężnych, które ze względu na swoją dotkliwość nabierają cech sankcji o charakterze zbliżonym do postępowania karnego.

## Bibliografia

- Bernatt, M. (2011). *Sprawiedliwość proceduralna przed organem ochrony konkurencji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Król-Bogomilska, M. (2001). *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym – w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*. Warszawa: Wydawnictwo KiK.
- Nowak, D. i Swora, M. (2010). W: Swora M., Muras Z. *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa: LEX Wolters Kluwer.
- Stawicki, A. i Kulczyk, W. (2013). Kwestia określoności przepisów, za naruszenie których mogą zostać nałożone kary pieniężne na przedsiębiorców. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r. w sprawie o sygn. III SK 18/11. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6(2).

### Anis Ben Amer

aplikant radcowski; prawnik w dziale prawa energetycznego kancelarii WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr; email: [anis.benamer@wkb.com.pl](mailto:anis.benamer@wkb.com.pl)

### Tomasz Feliszewski

radca prawny; prawnik w dziale prawa konkurencji kancelarii WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr; email: [tomasz.feliszewski@wkb.com.pl](mailto:tomasz.feliszewski@wkb.com.pl)