



Sygn. akt III SK 42/09

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 maja 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

Protokolant Halina Kurek
w sprawie z powództwa Towarzystwa Inwestycyjnego "E." Spółki Akcyjnej z
siedzibą w L.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 13 maja 2010 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 23 czerwca 2009 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną.**
- 2. zasądza od strony powodowej na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 31 października 2007 r. wymierzył Towarzystwu Inwestycyjnemu [...] (powódka) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm., dalej jako Prawo energetyczne lub ustawa) karę w wysokości 63.198 zł w związku z prowadzeniem przez powódkę ewidencji księgowej z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ustawy Prawo energetyczne.

Powódka zaskarżyła decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 27 marca 2008 r., oddalił odwołanie, ustaliwszy następujący stan faktyczny. Prezes Urzędu, po przeprowadzeniu postępowania z wniosku powódki o zatwierdzenie opracowanej przez to przedsiębiorstwo taryfy, decyzją z 31 stycznia 2007 r. odmówił jej zatwierdzenia, między innymi z tego powodu, że powódka wykonując w okresie dotychczas obowiązującej taryfy (zatwierdzonej decyzją Prezesa Urzędu z dnia 25 sierpnia 2004 r. i przedłużonej decyzją Prezesa Urzędu z dnia 15 września 2005 r. do 31 marca 2006 r.) działalność polegającą na przesyłaniu i dystrybucji energii elektrycznej, prowadziła ewidencje księgową w sposób niezgodny z art. 44 ust. 1 Prawa energetycznego. Postanowieniem z 18 kwietnia 2007 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie, które doprowadziło do wydania decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Z przedstawionych przez powódkę planów kont obowiązujących w latach 2004-2006 wynikało, że nie odpowiadały one wymogom Prawa energetycznego. Powódka zmieniła zakładowy plan kont dopiero ze skutkiem od 1 stycznia 2007 r. W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Prezesa Urzędu, że w latach 2004-2006 powódka prowadziła ewidencję księgową z naruszeniem art. 44 Prawa energetycznego, co z kolei podlega karze pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego. Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego apelacją.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 czerwca 2009 r., oddalił apelację powódki. Sąd Apelacyjny wskazał, że bezsporną okolicznością jest, że w dacie

wydania decyzji powódka prowadziła ewidencję księgową zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 Prawa energetycznego. Nie ulega również wątpliwości, że w latach 2004-2006 ewidencja ta była prowadzona z naruszeniem art. 44 ustawy Prawo energetyczne. Sąd Apelacyjny przyjął, że zmiana zakwestionowanej praktyki na zgodną z ustawą nie niweczy bezprawności poprzedniego postępowania powódki. Prezes Urzędu mógł zatem ukarać powódkę za naruszenie zasad prowadzenia ewidencji księgowej wynikających z Prawa energetycznego. Sąd Apelacyjny nie dopuścił również możliwości zastosowania na zasadzie analogii instytucji przedawnienia znanej z prawa antymonopolowego, ponieważ regulacja zasad wymierzania kar pieniężnych w Prawie energetycznym jest regulacją pełną i nie wymaga uzupełnień z innych ustaw. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że obok ustawowych uprawnień regulacyjnych podejmowanych ex ante, Prezes Urzędu ma prawo podejmowania działań ex post, za jakie należy uznać możliwość nakładania kar pieniężnych z tytułu naruszeń różnego rodzaju obowiązków wynikających z przepisów Prawa energetycznego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego Prezes Urzędu nie przekroczył swoich uprawnień w zakresie wymierzania kary pieniężnej za prowadzenie przez powódkę ewidencji księgowej niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 Prawa energetycznego. Wszczęcie postępowania nastąpiło 18 kwietnia 2007 r., reakcja na stwierdzone nieprawidłowości była szybka i daleka od przewlekłości. Za nadużycie Sąd Apelacyjny uznał argument wywodzony z redakcji przepisu art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego, zgodnie z którym brak podstaw do penalizacji działań, które miały miejsce w przeszłości (z uwagi na redakcję przepisu – „kto prowadzi ewidencję księgową niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44”). W ocenie Sądu Apelacyjnego działanie Prezesa Urzędu nie było spóźnione i nie może zostać uznane za sprzeczne z treścią art. 56 ust. 1 pkt 89 ustawy. Sąd Apelacyjny nie uznał również za uzasadniony zarzutu naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 8 ustawy poprzez nałożenie nadmiernie wygórowanej kary pieniężnej. Wymierzona kara stanowi 0,5% przychodu z działalności koncesjonowanej w 2006 r. Naruszenie miało miejsce przez 3 lata. Zmiana postępowania na prawidłowe to okoliczność istotna ale mieszcząca się w przesłance „dotychczasowego zachowania podmiotu” lub „stopień zawinienia”.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, zarzucając naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 13 Prawa energetycznego w związku z ust. 1 oraz art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego poprzez uznanie, że działania regulacyjne, do jakich uprawnionych jest Prezes Urzędu mogą być podejmowane również ex post; 2) przepisu art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego w związku z art. 44 Prawa energetycznego poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że wynikające z tego przepisu uprawnienie Prezesa URE do badania polityki księgowej oraz do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa energetyczne dotyczy także zdarzeń historycznych, to jest obejmuje również sytuacje, w których przedsiębiorstwo energetyczne zmieniło zasady prowadzenia ewidencji księgowej; 3) naruszenie art. 2 Konstytucji poprzez sprzeczną z zasadami państwa prawa, rozszerzającą wykładnię przepisu art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego i przyjęcie, że organ regulacyjny może nakładać na przedsiębiorstwa energetyczne kary pieniężne bez żadnych ograniczeń czasowych.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

1. Skarga kasacyjna powódki nie ma uzasadnionych podstaw.
2. Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 23 ust. 2 pkt 13 w zw. z ust. 1 oraz art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego. Powódka trafnie argumentuje, że istotą regulacji rynku jest podejmowanie przez organ administracji publicznej (organ regulacyjny) określonych działań kształtujących ex ante zasady zachowania przedsiębiorców na rynku. Regulacja polega na tym, że to organ administracji, a nie przedsiębiorcy działający na rynku, samodzielnie lub przy współpracy z uczestnikami rynku, wyznacza wyprzedzająco ramy, w jakich przedsiębiorcy będą rywalizować na rynku. Jest to regulacja sensu stricto, a działaniem podejmowanym ex ante jest – przykładowo - obowiązek określonego prowadzenia ewidencji księgowej oraz zatwierdzenia taryf na podstawie tak prowadzonej ewidencji. Nie oznacza to jednak, że zjawisko regulacji ogranicza się tylko do działań podejmowanych ex ante. Są one istotnym, konstrukcyjnym elementem każdej regulacji rynku, ale „regulacja” składa się także z innych elementów.

3. Zgodnie z art. 23 ust. 1 Prawa energetycznego Prezes Urzędu „reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”, zaś pojęcie regulacji wyjaśnia art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego, traktujący regulację jako „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”. Regulacja w tym ujęciu to stosowanie przewidzianych w Prawie energetycznym środków, ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów. Definicja regulacji z art. 23 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego w żaden sposób nie ogranicza się do działań podejmowanych ex ante.
4. W świetle poglądów doktryny nie budzi żadnych wątpliwości, że sankcje - w tym kary pieniężne - stanowią jeden z rodzajów (typów) działań regulacyjnych. Ze swej istoty, sankcje nie mogą być nakładane ex ante. Nałożenie sankcji jest działaniem regulacyjnym podejmowanym ex post w przypadku naruszenia obowiązku określonego we właściwej decyzji regulacyjnej, ewentualnie obowiązku wynikającego wprost z przepisów ustawy. Od zjawiska regulacji w najwęższym rozumieniu, mającego ze swej istoty charakter wyprzedzający, a zatem podejmowanego ex ante z zamiarem doprowadzenia do ukształtowania oczekiwanej przez ustawodawcę sytuacji na rynku poddanym regulacji, należy zatem odróżnić uprawnienie do nakładania sankcji z tytułu naruszenia obowiązków regulacyjnych przewidzianych w ustawie lub decyzji regulatora. Z powyższych względów wyrok Sądu Apelacyjnego nie narusza art. 23 ust. 2 pkt 13 w zw. z ust. 1 oraz art. 3 pkt 15 Prawa energetycznego.
5. Przedstawiona argumentacja prowadzi do uznania za bezzasadny zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 44 Prawa energetycznego. Dodatkowo należy jedynie wskazać, że Sąd Najwyższy w obecnym składzie podtrzymuje pogląd wyrażony w wyroku SN z 9 marca 2004 r., sygn akt III SK 17/04, zgodnie z którym kara pieniężna wymierzana przez Prezesa URE

na podstawie art. 56 Prawa energetycznego spełnia cele represyjne za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących wymagań tego Prawa, a ponadto prewencyjnie zmierza do wymuszenia na ukaranych przedsiębiorstwach energetycznych przestrzegania tych imperatywnych reguł w przyszłości. Dlatego legalności wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego nie uchyla dostosowanie się w kolejnych okresach, których nie dotyczy zastosowana kara, przez ukarane przedsiębiorstwo do obowiązku z wynikającego z ustawy lub decyzji Prezesa Urzędu, aczkolwiek od 11 marca 2010 r. Prezes Urzędu ma obowiązek wyjaśnić, z jakich powodów nie skorzystał z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, gdy przedsiębiorstwo energetyczne zaprzestało naruszenia prawa lub wykonało ciążący na nim obowiązek. Funkcja kar pieniężnych nie polega na samym korygowaniu zachowań przedsiębiorstw energetycznych. Kary pieniężne pełnią funkcję odstrasżającą, prewencyjną. Ryzyko ich nałożenia ma zniechęcać przedsiębiorstwa energetyczne do naruszania obowiązków wynikających z ustawy lub decyzji regulatora.

6. Zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego mógłby zostać uznany za uzasadniony, gdyby Prezes Urzędu nałożył na powódkę karę pieniężną za stosowanie zasad ewidencji księgowej niezgodnych z art. 44 Prawa energetycznego w okresie obowiązywania poprzedniej taryfy, zatwierdzonej w 2004 r., gdy w dacie wydawania decyzji o zatwierdzeniu taryfy z 2004 r. lub wydawania decyzji o jej przedłużeniu, powódka stosowała zasady ewidencji księgowej niezgodne z art. 44 Prawa energetycznego, a Prezes Urzędu na etapie zatwierdzenia wniosku taryfowego (wydawania decyzji o przedłużeniu dotychczasowej taryfy) dysponował informacjami wskazującymi na naruszenie art. 44 Prawa energetycznego lub powinien był żądać przedstawienie informacji o zasadach ewidencji księgowej stosowanych przez powódkę. W skardze kasacyjnej nie podniesiono jednak takich argumentów i nie przedstawiono okoliczności wskazujących na to, że w latach 2004-2006 powódka stosując określone metody ewidencji kosztów działała w zaufaniu do regulatora rynku,

który zatwierdzając taryfę powódki w 2004 r. a następnie w 2005 r. niejako usankcjonował stosowanie wadliwego planu kont.

7. Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji poprzez rozszerzająca wykładnię przepisu art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego. Sąd Najwyższy w obecnym składzie dostrzega poniesiony w uzasadnieniu tego zarzutu problem braku przepisów o przedawnieniu karania naruszeń przepisów prawa energetycznego, rozwiązany jedynie częściowo dodaniem do art. 56 przepisu art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, jednakże nie dopatruje się w okolicznościach niniejszej sprawy naruszenia praw konstytucyjnych powódki poprzez spóźnione ukaranie powódki. Abstrahując od wskazanego powyżej problemu działania przedsiębiorstwa energetycznego w zaufaniu do organu regulacji rynku, który wymaga uwzględnienia okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, należy wskazać, że ograniczenie temporalne możliwości nakładania przez Prezesa Urzędu kar pieniężnych w takich sprawach jak niniejsza, wynika pośrednio z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy. Stosownie do art. 47 ust. 1 Prawa energetycznego przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw oraz proponują okres ich obowiązywania i przedkładają do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu. Z kolei z art. 47 ust. 2 wynika, że jedną z podstaw odmowy zatwierdzenia taryfy jest naruszenie art. 44 Prawa energetycznego. Tym samym okres obowiązywania taryfy wyznacza czasokres, za jaki Prezes Urzędu może ukarać przedsiębiorcę energetycznego za prowadzenie ewidencji księgowej z naruszeniem art. 44 ustawy. Skoro na etapie zatwierdzania taryfy Prezes Urzędu weryfikuje zasady prowadzenia ewidencji, to bierze pod uwagę, jak przedsiębiorstwo energetyczne prowadziło przedmiotową ewidencję w okresie obowiązywania dotychczasowej taryfy. Prezes Urzędu może zatem nałożyć karę pieniężną wyłącznie za okres naruszenia zasad prowadzenia ewidencji księgowej przypadający w czasie obowiązywania „dotychczasowej” taryfy. W niniejszej sprawie oznacza to, że skoro powódka posługiwała się jedną taryfą w latach 2004-2006, to Prezes Urzędu – powziąwszy podejrzenia co do prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej przy rozpoznawaniu

nowego wniosku taryfowego – mógł wszcząć w rozsądnym terminie postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej i nałożyć taką karę za wskazany powyżej okres. Nie mógłby natomiast nałożyć kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 8 Prawa energetycznego za naruszenia zasad prowadzenia ewidencji księgowej, które miały miejsce przed wejściem w życie taryfy zatwierdzonej decyzją Prezesa Urzędu z dnia 25 sierpnia 2004 r.

8. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.