



dr Jan M. Góralski, adwokat, Kancelaria Góralski & Goss sp. p.a.

Zasady prawa karnego w postępowaniu przed prezesem URE

W niniejszym artykule poruszona została kwestia niedoskonałości regulacji prawa energetycznego w zakresie postępowań przed prezesem URE, w przedmiocie nakładania kar pieniężnych i powstających na tym tle wątpliwości. Jako sposób na usunięcie tych wątpliwości autor proponuje odwołanie się do dorobku orzecznictwa i doktryny prawa karnego, w zakresie wykładni niektórych pojęć i zasad karania sprawcy naruszenia normy prawnej.

Szeroko rozumiane prawo gospodarcze, stanowiące część prawa administracyjnego, odnosi się w decydującej mierze do zasad funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej oraz uczestników tej gospodarki, tj. przedsiębiorców. W zależności od znaczenia danej dziedziny gospodarki, Państwo działające w tzw. sferze imperium po-

dejmuje różne działania oddziałujące na jej funkcjonowanie. Taka regulacyjna funkcja Państwa w gospodarce ma m.in. za zadanie chronić konkurencję oraz konsumentów. Ma to szczególnie doniosłe znaczenie w obszarach gospodarki, w których nadal funkcjonują naturalne monopole, bądź też dana gałąź gospodarki ma strategiczne

znaczenie dla Państwa. Ponad wszelką wątpliwość obie te okoliczności dotyczą rynku energetycznego. Działania Państwa, zarówno ustawodawcze, jak i wykonawcze mają m.in. za zadania skłonienie w szczególności podmiotów posiadających znaczącą pozycję rynkową do działania w sposób, w jaki racjonalny przedsiębiorca zachowywał-

by się w warunkach pełnej konkurencji. Działania regulacyjne odnośnie rynku energetycznego są jednakże szersze, gdyż de facto dotyczą również pozostałych przedsiębiorców energetycznych o słabej pozycji rynkowej. Uzasadnione to jest szczególnym znaczeniem tej dziedziny gospodarki. W omawianym kontekście działania Państwa przyjmują zasadniczo dwie postacie, tj. działań prewencyjnych określanych jako regulacja ex ante, oraz działań represyjnych i sankcyjnych określanych jako regulacja ex post. Do pierwszej kategorii można zaliczyć obowiązek przedłożenia taryf do zatwierdzenia, a do drugiej nakładanie kary pieniężnej za naruszenie takiego obowiązku.

Przepisy o karach pieniężnych nakładanych przez organy regulacyjne na funkcjonujących na rynku przedsiębiorców, pojawiły się w Polsce wkrótce po transformacji ustrojowej w 1989 r. - początkowo w ustawie o radiofonii i telewizji, a następnie także w innych ustawach. W sektorze energetycznym kary pieniężne przewiduje art. 56 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne, przyznający kompetencję do ich nakładania prezesowi URE.

Kary pieniężne są istotnym elementem systemu dyscyplinowania przedsiębiorców w ramach regulacji ex post. Z drugiej jednak strony wysokie kary mogą stanowić niezwykle dotkliwą represję, mającą niekiedy istotny wpływ na płynność finansową obciążonego przedsiębiorcy. Dlatego też przepisy regulujące tryb nakładania kar administracyjnych przez organy regulacyjne, powinny stać na wysokim poziomie legislacyjnym, szczególnie w przypadku sektorów rynku o doniosłym znaczeniu dla gospodarki.

Niestety, przepisy prawa energetycznego w przedmiocie nałożenia kary finansowej nie zawierają szczególnych wytycznych jakimi prezes URE, powinien się kierować przy rozstrzygnięciu tego typu spraw. Postępowanie mierzące do nałożenia kary pieniężnej ograniczone jest w zasadzie jedynie zasadami ogólnymi kodeksu postę-

powania administracyjnego. Mając na względzie dotkliwość skutków rozstrzygnięcia w tej materii należy to uznać za niewystarczające. Odnośnie zatem postępowań w sprawie kar pieniężnych, wykładnia zasad procesowych - znajdujących swoją podstawę w decydującej mierze w przepisach Konstytucji - powinna zatem uwzględniać szczególnie charakter tego postępowania. Powinno się w tym kontekście również ostrożnie poszukiwać analogii do zasad procesu karnego.

Gdzie zatem należy szukać odpowiedzi na pytania o właściwą interpretację i zastosowanie przepisów prawa energetycznego oraz kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie nakładania kar pieniężnych?

■ Administracyjna, ale kara

Specyfika administracyjnych kar pieniężnych polega na tym, że w sposób pośredni ma ona na celu nakłonić adresata określonej normy prawa administracyjnego do zachowania zgodnie z oczekiwaną dyspozycją. Inaczej rzecz ujmując, kara ma skłonić przedsiębiorcę energetycznego do przestrzegania prawa energetycznego. Kara ma stanowić zatem dolegliwości mające funkcję stymulacyjną, represyjną oraz prewencyjną. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że kary pieniężne stanowią przychód dla Skarbu Państwa. W doktrynie podnosi się, iż co do zasady odpowiedzialność za działania i zaniechania penalizowane przez prawo energetyczne, oparta została na zasadzie ryzyka. Oznacza to, że adresat kary pieniężnej ponosi odpowiedzialność obiektywną, oderwaną od kwestii winy. Jednakże w mojej opinii do takiego stanowiska należy podchodzić ostrożnie, w szczególności w obliczu faktu, iż sam ustawodawca przewidział kilka wyjątków od tak sformułowanej zasady. Należy to bowiem wywodzić z tego, że postępowania w sprawie nałożenia kary swoim charakterem prawnym oraz funkcją nawiązującą do kary

w rozumieniu prawa karnego. W demokratycznym państwie prawa musi to mieć określone implikacje.

W przypadku kar nakładanych przez prezesa URE, bądź też inne organy regulacyjne, nie można mówić o odpowiedzialności karnej¹ w znaczeniu ścisłym. Jednakże z uwagi na niewątpliwie represyjny charakter² takiej sankcji, Sąd Najwyższy formułuje akceptowany w doktrynie pogląd, że co do tego 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 karnej³. Jak bowiem wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, „konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), których celem jest poddanie obywatela jakiegś formie ukarania, czy jakiegś sankcji”⁴.

W podobnym tonie wypowiadają się również wspólnotowe organy ochrony prawnej, które zwracają szczególną uwagę na prewencyjną oraz odstraszającą funkcję kary pieniężnej⁵. Podnoszono, iż kara ta może zostać nałożona wyłącznie z uwzględnieniem: (i) zasady proporcjonalności⁶, (ii) zasady *ne bis in idem*⁷ oraz (iii) zasady *lex retro non agit*⁸.

Zasady prawa karnego i dorobek orzecznictwa w tej materii powinny się zatem ostrożnie odnosić również do procedury nakładania kary przez prezesa URE z tytułu naruszenia przepisów p.e. Należy jednakże cały czas mieć na względzie, iż ostatecznie zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a bynajmniej nie kodeksu postępowania karnego. Zasadność stosowania w pewnym zakresie niektórych zasad ogólnych prawa karnego, należy zawsze wywodzić z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, czy też samej Konstytucji.

■ Znikoma szkodliwość czynu - sposób na uniknięcie lub obniżenie kary

Zastosowanie wyżej wskazanych zasad prawa karnego należy wywodzić ze złożonej wykładni ogólnych zasad procesu administracyjnego. Brak jest jednoznacznych i bezpośrednich odniesień w tym kontekście w przepisach ustawy prawo energetyczne. Jednakże w tym akcie normatywnym można znaleźć inną dyspozycję nawiązującą do reżimu prawa karnego. Zgodnie bowiem z normą art. 56 ust. 6a p.e. - postrzeganą przez Sąd Najwyższy jako narzędzie liberalizacji norm prawa energetycznego⁹ - prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Jest to oczywiste nawiązanie do art. 1 § 2 kodeksu karnego, stanowiącego, iż *nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma*. Na gruncie przepisów prawa energetycznego nie znajdziemy wytycznych, co do interpretacji pojęcia znikomej szkodliwości czynu. Z powyższego podobieństwa Sąd Najwyższy wywiódł określone wnioski wskazując, iż *zwrot "stopień szkodliwości czynu jest znikomy", o którym mowa w art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, należy rozumieć w sposób uwzględniający wykładnię wypracowaną w prawie karnym. W innej sprawie Sąd Apelacyjny w Warszawie zauważył, iż nieznaczny stopień przekroczenia obowiązujących norm uzasadnia określenie stopnia szkodliwości czynu (...) jako czynu o niewielkiej szkodliwości"*¹⁰. W piśmiennictwie podnosi się zaś, że w kontekście szkodliwości czynu należy uwzględnić m.in. rodzaj naruszenia norm p.e., strukturę rynku na którym prowadzi działalność adresat kary, pozycję rynkową przedsiębiorstwa oraz zachowanie przedsiębiorstwa w czasie trwania postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej oraz okres zachowania pod-

legającego sankcjonowaniu w postaci kary pieniężnej¹¹.

Podobnie również jak w prawie karnym, uniknięcie lub „nadzwyczajne złagodzenie” kary pieniężnej w postępowaniu przed prezesem URE jest możliwe, jeżeli przedsiębiorstwo wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym¹².

■ Jak ocenić stopień zawinienia?

Choć zgodnie z dominującym poglądem odpowiedzialność, na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, jest niezależna od winy, a jej zakres może być ograniczony m.in. z uwagi na niski stopień zawinienia karnego podmiotu. Nieumyślność działania i niewielkie uchybienie należytej staranności mogą decydować o istotnym obniżeniu wymiaru kary pieniężnej.

Ze względu na brak definicji „zawinienia”, czy też „winy” w przepisach prawa energetyczne, prezes Urzędu Regulacji Energetyki i sądy, określając „stopień zawinienia”, opierają się na koncepcjach prawa karnego, w zakresie pojęć winy umyślnej i nieumyślnej oraz należytej staranności.

Wykazanie nieumyślnego niedochowania należytej staranności powinno zatem działać na korzyść ukaranego podmiotu i przemawiać za zmniejszeniem wymiaru sankcji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przedstawiony w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym okoliczności zewnętrzne, pozostające poza kontrolą przedsiębiorcy wyłączają możliwość nałożenia na podmiot kary pieniężnej, albowiem podmiotowi nie można przypisać odpowiedzialności, jeśli między jego zachowaniem a stanem wypełniającym hipotezę normy sankcjonowanej karą pieniężną, nie można zbudować „rozsądnego łańcucha przyczynowo skutkowego”.

Ponadto, podobnie jak w prawie karnym, tak i *przy stosowaniu przepisów prawa dotyczących administracyjnych kar pieniężnych należy uwzględnić zasadę proporcjonalności*¹³, co oznacza, że kara administracyjna powinna być adekwatna do stopnia „winy” i okoliczności sankcjonowanego naruszenia.

■ Podsumowanie

Co do zasady każde postępowanie administracyjne ma tzw. charakter inkwizycyjny. Oznacza to, że organ będący gospodarzem postępowania łączy w sobie funkcje oskarżyciela oraz sądu. Gwarancją ochrony praw strony takiego procesu są zasady postępowania administracyjnego określone w art. 6-16 kodeksu postępowania administracyjnego. Są to takie zasady jak w szczególności: zasada praworządności, zasada prawdy obiektywnej, zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, zasada szybkości. Zasady te w decydującej mierze wywodzić należy z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa.

Postępowanie prowadzone przez prezesa URE w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej ma jednakże szczególny charakter i wymaga tym samym szczególnych zasad, szerszych niż te wynikające z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Uwzględniając zatem dorobek polskiej oraz wspólnotowej judykatury i doktryny, powyższy katalog należy uzupełnić o określone zasady zakorzenione w prawie karnym, tj. zasadę proporcjonalności, zasadę *ne bis in idem* oraz zasadę *lex retro non agit*. Dodatkowo należy wskazać, iż nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie kary pieniężnej, pozostaje kwestia społecznej szkodliwości czynu oraz kwestia winy. Ostatecznie nieuszanowanie tych reguł przez prezesa URE w postępowaniu administracyjnym będzie stanowić przesłankę odwoławczą, podlegającą szczegółowej analizie sądu powszechnego. Oznacza

to bowiem, iż *sprawa z odwołania od decyzji prezesa URE nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę energetycznego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym*¹⁴.

□

Literatura

1. P. Sarnecki, komentarz do art. 41 Konstytucji RP, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. III, Warszawa 2003, str. 142-143.
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03.
3. Zob. np. wyrok SN z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11, LEX nr 1101332, wyrok SN z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, LEX nr 622205, Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACa 566/13.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 1993 r., sygn. akt U 7/93.
4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 1993 r., sygn. akt U 7/93.
5. Szerzej: Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz, Komentarz do art. 56 PE*, LEX 2010.
6. zob. wyrok TSUE z dnia 29.04.2004 r., C-359/01, *British Sugar plc v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2004, s. 4933; wyrok SPI z dnia 19.03.2003 r., T-213/00, *CMA CGM i inni v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2003, s. II-913; wyrok SPI dnia 09.07.2003 r., T-224/00, *Archer Daniels Midland Co. i Archer Daniels Midland Ingredients Ltd v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2003, s. II-2597.
7. wyrok SPI z dnia 09.07.2003 r., T-223/00, *Kyowa Hakko Kogyo Co. Ltd i Kyowa Hakko Europe GmbH v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2003, s. II-2553; wyrok SPI z dnia 09.07.2003 r., T-224/00.
8. zob. wyrok SPI z dnia 20.03.2002 r., T-23/99, *LR AF 1998 A/S v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2002, s. II-1705.
9. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., sygn. akt III SK 47/13.
10. Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt VI ACa 398/12.
11. Por. Z. Muras (red.), M. Swora (red.), op. cit.
12. Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACa 566/13.
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/10.
14. Wyrok SN z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11, LEX nr 1101332.

ZAMÓW PRENUMERATĘ NA ROK 2017

Magazyn „Nowa Energia”
to specjalistyczne czasopismo
dedykowane branży energetycznej



Cena egzemplarza 15 PLN

www.nowa-energia.com.pl