



dr Jan M. Góralski, adwokat, Kancelaria Góralski & Goss Legal

Postępowanie przed prezesem URE ws. kar pieniężnych za przekroczenia stopni zasilania w sierpniu 2015 r.

W sierpniu 2015 r. wprowadzono na okres trzech tygodni obowiązek ograniczenia poboru energii elektrycznej. Odnosiło się to głównie do obiektów przemysłowych, budynków biurowych, czy też obiektów handlowych. Nie wszyscy odbiorcy podporządkowali się tym ograniczeniom, w konsekwencji czego prezes URE wszczął ponad 1000 postępowań zmierzających do nałożenia kary pieniężnej na takich odbiorców. Analiza przepisów będących podstawą tych postępowań pozostawia wiele wątpliwości. Odnosi się to do takich zagadnień jak: przesłanki i podstawa prawna nałożenia kary, kryteria odnośnie wysokości kary, przesłanki umorzenia postępowania. Poza tymi zagadnieniami, opracowanie odpowiada również na pytanie: kiedy należy odwoływać się od decyzji prezesa URE w przedmiocie kary pieniężnej.

Rok 2015 obfitował w liczne wydarzenia polityczne, kulturalne oraz sportowe. Naród wybrał nowego Prezydenta, po wyborach parlamentarnych diametral-

nej zmianie uległ układ sił zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, polska reprezentacja w piłce nożnej wywalczyła awans do Euro 2016, a polska produkcja fabularna

(„Ida”) otrzymała Oscara. W tym też roku miało miejsce wprawdzie dużo mniej spektakularne, ale również wyjątkowe zdarzenie w polskiej energetyce. Miano-

wicie pierwszy raz od blisko 20 lat, operator systemu przesyłowego, czyli spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA (dalej jako PSE), wprowadziła ograniczenia w dostarczeniu i poborze energii elektrycznej. Nastąpiło to poprzez wydanie komunikatu z 10 sierpnia 2015 r. (dalej jako Komunikat), zgodnie z dyspozycją normy art. 11c ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne¹. W Komunikacie tym stwierdzono, że nastąpiło obniżenie dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości, a tym samym występuje zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. W praktyce stan ten był następstwem wyjątkowo wysokich temperatur w tym okresie. Komunikat został opublikowany na stronie internetowej PSE oraz podany do publicznej wiadomości w formie komunikatów radiowych.

Po opublikowaniu Komunikatu, operatorzy systemu dystrybucyjnego rozpoczęli akcję informacyjną wobec rzeczywistych adresatów tego komunikatu, tj. przede wszystkim odbiorców przemysłowych grup taryfowych A, B oraz C. Obowiązek ograniczenia poboru energii nie dotyczył gospodarstw domowych, podmiotów o mocy umownej poniżej 300 kW, jak również innych podmiotów, o których szczegółowo mowa w § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła².

W dalszej kolejności wydane zostało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2015r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej³ (dalej jako Rozporządzenie z 11 sierpnia 2015 r.). Rozporządzenie to wprowadzało na terytorium Rzeczypospolitej ograniczenie w dostarczaniu oraz poborze energii elektrycznej począwszy od dnia 12 sierpnia 2015 r. (literalnie od godz. 24.00 dnia 11 sierpnia 2015 r.) do końca dnia 31 sierpnia 2015 r. włącznie. Zdarzenie to było o tyle doniosłe, iż z dniem wydania Rozporządzenia z 11 sierpnia 2015 r. wprowadzone ograniczenie nabrało mocy pra-

wa powszechnie obowiązującego. Ma to określone implikacje prawne w kontekście nakładania kar przez prezesa URE.

Zdecydowana większość odbiorców zastosowała się do tak ustalonych ograniczeń w poborze, ale nie wszyscy. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Urząd Regulacji Energetyki, po uzyskaniu stosownych danych od operatorów systemów dystrybucyjnych, prezes URE z początkiem 2016 r. wszczął ponad 1000 postępowań w całej Polsce w sprawie nałożenia kar pieniężnych, w trybie art. 56 Prawa energetycznego. Postępowania te powoli znajdują swój finał w administracyjnoprawnym toku instancji. Na przełomie 2016 i 2017 r. nałożone zostały pierwsze kary pieniężne, a kilka innych postępowań zostało umorzonych. Podmiotom niezgadzającym się z rozstrzygnięciem przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w dalszej kolejności apelacja do właściwego Sądu Apelacyjnego, następnie zaś - w niektórych przypadkach - również skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

Na gruncie powyższego rodzi się kilka ciekawych zagadnień oraz pytań, tj.: (I) Jakie są przesłanki nałożenia kary pieniężnej przez prezesa URE?; (II) Jakiej wysokości powinna być kara?; (III) Jakie są przesłanki umorzenia postępowania? (IV) Kiedy należy się odwołać do Sądu od decyzji nakładającej karę pieniężną?

■ Przesłanki nałożenia kary pieniężnej

Przesłanką nałożenia kary pieniężnej jest oczywiście niezastosowanie się do wprowadzonych ograniczeń w poborze energii elektrycznej. Ograniczenie to sprowadza się w praktyce do obowiązku samodzielnego zmniejszenia w określonej porze dnia poboru energii przez odbiorcę do wysokości zgodnej z odpowiednim stopniem zasilania. Każdy kolejny stopień zasilania (od 11 do 20) stanowi coraz mniejszą wartość mocy umownej odbiorcy. Natomiast dokładne wartości mocy przypisane do poszczególnych stopni zasilania określone są w umowach dystrybucyjnych. Jednak-

że na gruncie przepisów Prawa energetycznego sprawa nie jest do końca jednoznaczna.

Kluczowym zagadnieniem dla dalszych wywodów jest określenie podstawy prawnej, którą prezes URE będzie się kierował przy nakładaniu kary. Istnieje w tym zakresie bowiem pewna alternatywa. W rachubę wchodzić może przepis art. 56 ust. 1 pkt. 3a Prawa energetycznego, stanowiący, że karze podlega ten, kto nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3. Alternatywą jest natomiast przepis art. 56 ust. 1 pkt 19 Prawa energetycznego, który wskazuje, że karze podlega ten, kto nie przestrzega (...) poleceń operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego (...), o których mowa w art. 11d ust. 1 i 2. Obie wyżej wskazane podstawy prawne odnoszą się do niezastosowania się do ustalonych ograniczeń mocy, względnie stopni zasilania. Pierwsza z nich referuje przy tym do ograniczeń wprowadzonych drogą rozporządzenia, tj. w analizowanym stanie faktycznym Rozporządzenia z 11 sierpnia 2015 r., zaś druga odnosi się do ograniczeń wprowadzonych Komunikatem. W zależności zatem od tego, czyje ograniczenie zostało naruszone – tj. odpowiednio ograniczenie wprowadzone przez PSE w dniach 10 i 11 sierpnia 2015 r., czy też ograniczenie wprowadzone Rozporządzeniem z 11 sierpnia 2015 r. obowiązujące począwszy od 12 sierpnia do 31 sierpnia włącznie - to na jednej z tych podstaw prawnych może zostać nałożona kara pieniężna.

O ile z perspektywy wyniku postępowania zapewne nie będzie to miało większej doniosłości, o tyle proceduralnie ma to duże znaczenie. W praktyce jest to jednakże zależne od stanu faktycznego. Należy się bowiem spodziewać, że w wielu przypadkach odbiorca jedynie w początkowym okresie nie stosował się do ograniczeń. Rzeczywiste ograniczenie poboru wiąże się najczęściej z działaniami, które niekoniecznie mogą być podejmowane ad hoc. Oznacza to przykładowo konieczność wyłączenia

schodów ruchomych, klimatyzacji, ograniczenia oświetlenia bądź też w skrajnych przypadkach wstrzymania produkcji. Tym samym mogło dojść do sytuacji, w której odbiorca naruszył warunki określone w Komunikacie PSE, a nie w Rozporządzeniu z dnia 11 sierpnia 2015 r., prezes URE zaś wszczynął każde postępowanie na określonej podstawie prawnej i tylko w granicach tej podstawy prawnej powinien procedować i orzekać. Podstawa prawna jest natomiast wskazana w pierwszym piśmie kierowanym do odbiorcy w toku postępowania administracyjnego, tj. w zawiadomieniu o wszczęciu tego postępowania. Zmiana tej podstawy prawnej w dalszym toku postępowania, z perspektywy kodeksu postępowania administracyjnego, jest wykluczona. Tym samym, o ile w tym zawiadomieniu nie zostały wskazane obie ewentualne podstawy prawne, to prezes URE powinien procedować jedynie w odniesieniu do naruszenia warunków Komunikatu bądź Rozporządzenia z 11 sierpnia 2015 r. Z uwagi na fakt, że (według wiedzy autora) postępowania były wszczynane często w odniesieniu do Rozporządzenia, istnieją teoretyczne szanse uniknięcia kary przez odbiorców, których działanie kolidowało jedynie z postanowieniami Komunikatu.

■ Kryteria decydujące o wysokości kary

W omawianym zakresie, zgodnie z art. 56 ust. 3 Prawa energetycznego kara pieniężna może wynosić nie więcej niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca posługuje się pojęciem „przychodu”, a nie „dochodu”, co znacząco podnosi górną granicę kary pieniężnej. Głównym kryterium jest zatem przychód odbiorcy. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawodawca pozostawił dużą swobodę prezesowi URE odnośnie wysokości kary umownej, nie określając zarazem żadnych innych, choćby ogólnych kryteriów. Wytycznych tych należy zatem

poszukiwać w judykaturze oraz doktrynie prawniczej.

W orzecznictwie panuje pogląd, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej⁴. Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń wskazuje, że o ile do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, o tyle w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia, czy chociażby wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązującym normom⁵.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że prezes URE, określając wysokość kary pieniężnej, powinien brać pod uwagę szereg okoliczności znajdujących swoje oparcie w stanie faktycznym, a przede wszystkim w zgromadzonym w toku postępowania materiale dowodowym. W doktrynie wskazuje się, że prezes URE powinien uwzględniać w omawianym kontekście stopień szkodliwości czynu, stopień zwinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu, jak również jego możliwości finansowe⁶.

Prezes URE powinien również brać pod uwagę intensywność naruszenia, tzn. w jakim zakresie miało miejsce niezastosowanie się do ograniczeń. Odbiorca mógł bowiem ograniczyć pobór, z tym że w stopniu niewystarczającym, bądź też nie ograniczyć go w ogóle. Odnosi się to również do okresu naruszenia, tj. czy niezastosowanie się do ograniczeń było stanem permanentnym w okresie ich obowiązywania (czyli między 10 sierpnia a 31 sierpnia 2015 r.), czy też niesubordynacja miała miejsce

jedynie w pierwszych dniach tego okresu. Dalej, prezes URE powinien wziąć pod uwagę postawę odbiorcy wobec ustalonych ograniczeń oraz samą przyczynę niezastosowania się do nich. Według Sądu Najwyższego okolicznościami łagodzącymi powinny być bowiem działania podejmowane prewencyjnie, nawet jeżeli ostatecznie okazały się być nieskuteczne lub niewystarczające⁷. Motywacja odbiorcy również nie powinna być bez znaczenia dla wysokości kary.

■ Przesłanki umorzenia postępowania

Postępowanie administracyjne wszczęte przez prezesa URE w sprawie nałożenia kary pieniężnej może zakończyć się na dwa sposoby, tj. nałożeniem kary bądź umorzeniem postępowania. Umorzenie powinno mieć miejsce przede wszystkim w sytuacji, gdy w toku postępowania prezes URE stwierdzi, że nie ziściły się przesłanki uzasadniające nałożenie takiej kary. W omawianym kontekście mowa jest o sytuacji, w której w rzeczywistości odbiorca ograniczył pobór energii elektrycznej zgodnie wytycznymi oraz indywidualnie określonymi stopniami zasilania.

Dodatkowo przepis art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego stanowi, iż prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Pewne zdziwienie może budzić postużenie się przez ustawodawcę pojęciem zaczerpniętym bezpośrednio z prawa karnego, czyli „stopniem szkodliwości czynu”. Mając jednak na względzie cytowane powyżej orzeczenia Sądu Najwyższego, zabieg ten zdaje się być zrozumiałym. Wytyczne interpretacyjne odnośnie tego zagadnienia na gruncie Prawa energetycznego prezentują przedstawiciele doktryny prawniczej oraz Sąd Najwyższy, który traktuje art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego jako narzędzie liberalizacji normy Prawa energetycznego⁸.

Należy zatem uwzględnić m.in. „rodzaj naruszenia norm pr. en., strukturę

rynku, na którym prowadzi działalność adresat kary, pozycję rynkową (wyrażającą się w rozmiarze prowadzonej działalności) przedsiębiorstwa oraz zachowanie przedsiębiorstwa w czasie trwania postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Z pojęciem społecznej szkodliwości czynu związany jest ściśle okres zachowania podlegającego sankcjonowaniu w postaci kary pieniężnej⁹. W orzecznictwie wskazuje się ponadto, że nieznaczny stopień przekroczenia obowiązujących norm uzasadnia określenie stopnia szkodliwości czynu popełnionego przez powoda jako czynu o niewielkiej szkodliwości¹⁰. Natomiast z pojęciem społecznej szkodliwości czynu związany jest ściśle okres zachowania podlegającego sankcjonowaniu w postaci kary pieniężnej. W sytuacji, gdy okres ten jest długi, istnieje korelacja z okresem bezprawnego zachowania adresata kary, a tym samym zwiększona jest społeczna szkodliwość czynu¹¹. Dalej, w orzecznictwie wskazuje się, że odbiorca „może zatem uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym”¹².

Powyższe wywody stanowią istotne wskazówki, które odbiorca powinien wykorzystać w toku postępowania administracyjnego. Odbiorca powinien bowiem ukierunkować uwagę prezesa URE oraz postępowanie dowodowe właśnie na te okoliczności.

■ Zasadność odwołania do Sądu

Odpowiedź na pytanie: „Czy należy się odwołać od decyzji nakładającej karę pieniężną?” może być tylko twierdząca. Niezależnie od jakości merytorycznej samej decyzji, zasadność odwołania wynika z kilku okoliczności. W pierwszej kolejności wynika to z rozumowania będącego pochodną wartości pieniądza w czasie. Kara pieniężna stanie się bowiem wymagalna (co ma znaczenie nie tylko

w kontekście naliczania odsetek) dopiero po wyczerpaniu toku instancji. Jeżeli zatem odbiorca nie odwoła się od takiej decyzji, kara będzie wymagalna, a decyzja ostateczna, po 14 dniach od daty doręczenia jej odbiorcy. Jeżeli odbiorca zdecyduje się skorzystać z możliwości odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie złoży apelację do właściwego Sądu Apelacyjnego, kara będzie wymagalna co najmniej 18 miesięcy później¹³. W dalszej kolejności należy wskazać, że opłata sądowa od odwołania, jak również późniejszej apelacji, wynosi jedynie 100 PLN¹⁴. Co więcej, rozstrzygnięcie Sądu może być jedynie korzystne dla odwołującego się odbiorcy. Pozytywny wynik postępowania odwoławczego jest już jednakże zależny od zasadności zarzutów merytorycznych stawianych decyzji prezesa URE. Mając natomiast na względzie zagadnienia opisane w niniejszym opracowaniu, istnieje szansa, że Sąd będzie miał inny pogląd na niektóre z nich, aniżeli prezes URE.

■ Podsumowanie

Nałożenie kary pieniężnej przez prezesa URE nie jest rozstrzygnięciem ostatecznym, a strona może się odwołać do Sądu, a następnie złożyć apelację do Sądu wyższej instancji. Z perspektywy interesu gospodarczego ukaranego odbiorcy, powinien on się w każdym przypadku odwoływać. Istnieje bowiem szereg okoliczności, które mogą go ostatecznie od tej kary uchronić. W istotnej mierze zależy to od aktywności odbiorcy w toku postępowania administracyjnego przed prezesem URE. Decydujący jest oczywiście stan faktyczny. Sam fakt niezastosowania się do nałożonych ograniczeń nie rozstrzyga jeszcze o sprawie. Istotne jest to, kiedy przekroczenie odpowiednich stopni zasiłania miało miejsce (tj. czy w okresie objętym Komunikatem czy Rozporządzeniem z dnia 11 sierpnia 2015 r.), jakie działania zmierzające do ograniczenia poboru mocy podjął odbiorca oraz, jaką postawę prezentował w toku postępowania. Osobnej analizie podlega również społeczna szkodliwość czynu, jako przesłan-

ka umorzenia postępowania. Weryfikacji każdorazowo powinna również podlegać wysokość nałożonej kary w kontekście kryteriów jej obliczania oraz przesłanek jej miarkowania. Mając na względzie fakt, iż w wyniku odwołania Sąd nie wyda rozstrzygnięcia bardziej niekorzystnego dla odbiorcy, polemika z treścią decyzji prezesa URE może przynieść jedynie korzystny efekt. □

Literatura:

- 1) Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.
- 2) Dz.U. z 2007 r., nr 133, poz. 924.
- 3) Dz.U. z 2015 r., poz. 1136.
- 4) Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACA 566/13, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2011 r., sygn. akt III SK 10/11, LEX nr 1101332, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt III SK 47/13, OSNP 2016/8/112, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/10, LEX nr 622205, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/10, OSNP 2011/21-22/288.
- 5) Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2015 roku, sygn. akt III SK 36/14, System Informacji Prawnej LEX.
- 6) Szerzej: A. Walaszek-Pyziół, *Energia i Prawo*, Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 83, Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo Energetyczne*, Komentarz, Wolter Kluwer, Warszawa 2010, s. 1354 i nast.
- 7) Szerzej: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/10, OSNP 2011/21-22/288.
- 8) Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt III SK 47/13 System Informacji Prawnej LEX.
- 9) Szerzej: Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo Energetyczne*, Komentarz, Wolter Kluwer, Warszawa 2010, s. 1364-1365.
- 10) Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt VI ACA 398/12, System Informacji Prawnej LEX.
- 11) Por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt XVII AmE 73/11, System Informacji Prawnej LEX.
- 12) Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACA 566/ System Informacji Prawnej LEX.
- 13) Szacunek autora oparty o doświadczenie zawodowe w tej materii.
- 14) Art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz.U. 2016 poz. 623.