



Sygn. akt III SK 21/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 listopada 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa PGE Zespołu Elektrowni [...] przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 listopada 2010 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 28 października 2009 r.,

uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 10 lipca 2008 r. nałożył na PGE Zespół Elektrowni [...] (powódka) karę pieniężną w wysokości 0,0103% przychodu z działalności koncesjonowanej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, osiągniętego w 2007 r., z tytułu naruszenia obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców, określonej zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych (Dz.U. z 2003 r., Nr 39, poz. 338, dalej jako rozporządzenie). Ujawniony w toku postępowania niedobór w stosunku do poziomu wymaganego przez przedmiotowe rozporządzenie wyniósł, według stanu na dzień 30 listopada 2007 r., 34 683 Mg węgla kamiennego w Elektrowni [...], a na dzień 31 grudnia 2007 r. 117 587 Mg węgla kamiennego w Elektrowni D. oraz 8 297 Mg węgla kamiennego w Elektrowni P., co stanowiło odpowiednio 8,4%, 57,1% oraz 19,3% wymaganego poziomu zapasów. Prezes Urzędu ustalił, że brak zapasów węgla na wymaganym poziomie był efektem niewywiązywania się kopalni z umów zawartych z powódką oraz trudności transportowych; powódka podjęła działania w celu interwencyjnego zakupu brakujących ilości węgla u dostawców krajowych oraz próbę importu węgla. Prezes Urzędu uwzględnił, że stan zapasów na dzień 30 września 2007 r. oraz 31 października 2007 r. znacznie przewyższał wymagany rozporządzeniem poziom. Prezes Urzędu podkreślił, że brak zapasów paliwa może być – w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej – przyczyną zagrożenia stanu zdrowia lub życia odbiorców, szczególnie w okresie jesienno zimowym, co świadczy o znacznym stopniu szkodliwości nieutrzymywania zapasów paliw w odpowiedniej wysokości.

Powódka zaskarżyła decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem w całości, zarzucając naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego poprzez nałożenie na nią kary pieniężnej na zasadzie odpowiedzialności absolutnej, wykluczającej możliwość zwolnienia się od niej w jakikolwiek sposób, w tym w szczególności przez wykazanie się braku zawinienia; art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego poprzez niezgodne z rzeczywistością ustalenie, że jej działanie było szkodliwe, zawinione oraz wzięcie pod uwagę

uprzedniego ukarania powódki bez uwzględnienia okoliczności tego ukarania, a także wymierzenie kary niewspółmiernie wysokiej do okoliczności sprawy.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 28 stycznia 2009 r., oddalił odwołanie powódki, przyjmując że w obowiązującym w dacie orzekania stanie prawnym Prezes Urzędu zobowiązany był nałożyć karę pieniężną w przypadku stwierdzenia wystąpienia okoliczności wyczerpujących przesłanki wynikające z art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego, który to przepis stanowi podstawę prawną do nakładania kar pieniężnych z tytułu niedochowania obowiązku utrzymywania zapasów paliw, przewidzianego w art. 10 Prawa energetycznego. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że przesłanką nałożenia kary pieniężnej na podstawie powołanego powyżej przepisu nie jest stwierdzenie winy przedsiębiorstwa energetycznego, a jedynie ustalenie, że przedsiębiorstwo nie wypełniło nałożonego na niego obowiązku ustawowego. Stopień zawinienia brany jest pod uwagę dopiero na etapie ustalania wysokości kary pieniężnej. Zdaniem Sądu Okręgowego przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą koncesjonowaną zobowiązany jest do dołożenia należytej staranności w jej prowadzeniu. Na tej podstawie Sąd Okręgowy podzielił ocenę zachowania powódki dokonaną przez Prezesa Urzędu i uznał, że naruszyła ona niewątpliwie obowiązek utrzymywania zapasów paliw, co z kolei uzasadniało nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego. Sąd Okręgowy uznał również, że wysokość kary pieniężnej została ustalona z poszanowaniem wymogów wynikających z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego. Według Sądu Okręgowego kara uwzględnia możliwości finansowe powoda, stanowi 0,0103% przychodu z działalności koncesjonowanej, jest adekwatna do stopnia zawinienia i szkodliwości czynu, fakt ponownego naruszenia obowiązków wynikających z przepisów Prawa energetycznego w zakresie utrzymywania poziomu zapasów świadczy o braku prewencyjnego charakteru uprzednio nałożonej kary, powódka nie wykazała staranności wymaganej od podmiotu prowadzącego profesjonalną działalność gospodarczą.

Powódka zaskarżyła apelacją wyrok Sądu Okręgowego w całości, zarzucając obrazę art. 56 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające

na przyjęciu zasady tzw. odpowiedzialności absolutnej; art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego poprzez ustalenie, że działanie powódki było zawinione i szkodliwe oraz wymierzenie kary niewspółmiernie wysokiej do okoliczności sprawy.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 października 2009 r., oddalił apelację powódki. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w okolicznościach faktycznych sprawy nie jest sporne, że powódka naruszyła obowiązek wynikający z art. 10 Prawa energetycznego, zatem nałożenie przez Prezesa Urzędu kary było uprawnione. Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska powódki, zgodnie z którym wykazanie braku zawinienia zwalnia od odpowiedzialności za naruszenie Prawa energetycznego, gdyż jedyną przesłanką nałożenia kary jest fakt nieprzestrzegania obowiązku utrzymania zapasów paliw, o którym mowa w art. 10 Prawa energetycznego i przepisach wykonawczych. Sąd Apelacyjny nie dopatrył się również naruszenia art. 56 ust. 2 Prawa energetycznego, gdyż kara stanowiąca 0,0103% przychodu w porównaniu z maksymalną wysokością kary pieniężnej, jaką może nałożyć Prezes Urzędu, nie może zostać uznana za niewspółmiernie wysoką. Ponadto wymierzona kara jest adekwatna do stopnia zawinienia powódki oraz szkodliwości jej czynu, zaś niższa kara nie spełniłaby funkcji prewencyjnej i nie byłaby realnie odczuwalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, zarzucając naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 56 ust. 6 i art. 56 ust. 2 Prawa energetycznego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące nieuprawnionym i sprzecznym z brzmieniem tych przepisów obciążeniem powódki karą w konsekwencji przyjęcia zasady odpowiedzialności absolutnej, to jest wykluczającej możliwość zwolnienia się od odpowiedzialności w jakikolwiek sposób, w tym w szczególności poprzez wykazanie braku winy. Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania. Rozwijając uzasadnienie powyższego zarzutu powódka podniosła, że w niniejszej sprawie problem dotyczy nie wymiaru kary, ale podstawy odpowiedzialności adresatów norm Prawa energetycznego, to jest kwestii, czy „wina jest przesłanką odpowiedzialności karnoadministracyjnej”. Zdaniem powódki winę należy definiować tak, jak ma to miejsce w prawie karnym, za czym przemawia charakter

sankcji (kara pieniężna) oraz wymienienie „szkodliwości czynu” jako jednej z przesłanek uwzględnianych przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej.

Prezes Urzędu wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, z uwagi na fakt wystąpienia niedoborów oraz oparty na bezprawności zachowania charakter odpowiedzialności z tytułu naruszenia obowiązków nałożonych na podstawie przepisów Prawa energetycznego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

1. Skarga kasacyjna powódki okazała się zasadna.
2. Powódka, w okolicznościach faktycznych sprawy, które są niesporne między stronami, zarzuca wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego poprzez nieuwzględnienie winy powódki, jako przesłanki nałożenia kary pieniężnej. Tak postawiony zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego jest nieuzasadniony. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podtrzymuje pogląd wyrażony w wyroku SN z 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SK 1/07, zgodnie z którym odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z Prawa energetycznego ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinione go charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej. Sąd Apelacyjny nie naruszył zatem przepisu art. 56 Prawa energetycznego nie wprowadzając do treści wyinterpretowanej z niego normy przesłanki winy.
3. Nie oznacza to, że przedsiębiorstwu energetycznemu można przypisać naruszenie, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego w każdym przypadku, gdy stan zapasów na dzień przedłożenia Prezesowi Urzędu stosownych danych nie pokrywa się z wymogami wynikającymi z art. 10 Prawa energetycznego i przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie. Z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów Prawa energetycznego, jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym wynika, że na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z Prawa energetycznego nie jest

rezultatem jego zachowania (działania lub zaniechania), lecz niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie przedsiębiorstwu energetycznemu winy umyślnej lub nieumyślnej, co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo-skutkowego między zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną z art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego. Zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego w takiej sytuacji prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnego wymogu proporcjonalności ograniczeń wolności gospodarczej. Ustawodawca ustanawiając sankcje administracyjne, musi bowiem uwzględniać podstawowe zasady konstytucyjne, do których zalicza się zasadę proporcjonalności (wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK-A z 2010 r., Nr 3, poz. 26). Ograniczenie wolności gospodarczej, jakim w niniejszej sprawie jest zagrożony kary pieniężną obowiązek zabezpieczenia odpowiedniego poziomu zapasów, musi być odpowiednie do celu, któremu służy oraz racjonalne, co oznacza że powinno nadawać się do realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu oraz nie może być nadmierne (wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1; wyrok TK z 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK-A z 2010 r., Nr 6, poz. 62). W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zasada proporcjonalności uniemożliwia ustawodawcy ustanawianie przepisów oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa (wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK-A z 2010 r., Nr 3, poz. 26). Za niezgodne z wymogiem proporcjonalności należy także uznać stosowanie takich sankcji przez sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie przy nakładaniu kar pieniężnych z tytułu naruszenia obowiązku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego niezbędne jest uwzględnienie, czy ukaranie

przedsiębiorstwa energetycznego służy realizacji celu, dla którego prawodawca wprowadził do Prawa energetycznego obowiązek utrzymywania zapasów węgla przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii.

4. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego – według brzmieniu relewantnym dla rozpoznania niniejszej sprawy - karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązku utrzymywania zapasów paliw, wprowadzonego na podstawie art. 10 Prawa energetycznego. Przepis ten ustanawia sankcję za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów paliw. Obowiązek ten skonkretyzowany jest w art. 10 Prawa energetycznego oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. Poza kognicją Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie, z uwagi na związanie podstawami skargi kasacyjnej (wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 521/08; wyrok SN z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. akt II CK 382/02; wyrok SN z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt IV CKN 1300/00), znajduje się kwestia treści przedmiotowego obowiązku. W ramach podniesionego zarzutu naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego Sąd Najwyższy może natomiast kontrolować, czy Sąd drugiej instancji orzekający w niniejszej sprawie właściwie zastosował powołany przepis kwalifikując zachowanie powódki jako przypadek „nieprzestrzegania” obowiązku, o którym mowa w art. 10 Prawa energetycznego.
5. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie nie ulega wątpliwości, że wynikający z art. 10 Prawa energetycznego obowiązek utrzymywania określonego poziomu zapasów paliw podyktowany jest potrzebą zabezpieczenia dostaw energii elektrycznej w sytuacjach, gdy z przyczyn leżących poza sferą zachowań przypisywalnych podmiotowi takiemu jak powódka, dojdzie do przerwania dostaw paliw niezbędnych do wytwarzania energii elektrycznej. Wymóg posiadania zapasów paliw oraz utrzymywania ich na pewnym poziomie służy zapewnieniu ciągłości dostaw energii elektrycznej. Uznanie za naruszenie obowiązku utrzymywania konkretnego stanu zapasów uszczuplenia ich poziomu celem wytworzenia energii

elektrycznej, gdy z obiektywnych powodów leżących poza sferą możliwości oddziaływania przedsiębiorstwa energetycznego, nie otrzymuje ono zakontraktowanych dostaw węgla, nie pozostaje w dającym się logicznie wytłumaczyć związku między zakładanym przez prawodawcę celem a środkiem służącym jego realizacji w postaci kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego. Powyższe rozumowanie znajduje potwierdzenie w zmianach Prawa energetycznego wprowadzonych po wydaniu zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku Sądu Apelacyjnego. Na mocy art. 1 pkt 19 oraz pkt 38 ustawy z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 21, poz. 104, dalej jako ustawa z 8 stycznia 2010 r.) zmodyfikowano treść art. 10 oraz art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego. Wprowadzony na mocy ustawy z 8 stycznia 2010 r. przepis art. 10 ust. 1a pkt 3 Prawa energetycznego przewiduje możliwość obniżenia poziomu zapasów paliw w przypadku „wystąpienia, z przyczyn niezależnych od przedsiębiorstwa energetycznego, nieprzewidzianych, istotnych ograniczeń w dostawach paliw zużywanych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła”. Z kolei zgodnie ze znowelizowanym art. 56 ust. 1 pkt 2 karze pieniężnej nie podlega ten, kto obniża poziom zapasów paliw w przypadkach wymienionych w art. 10 ust. 1a pkt 3) Prawa energetycznego. Wprowadzone zmiany motywowano tym, że „celem tworzenia takich zapasów jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców. Jeśli zatem zapasy te zostaną wykorzystane w tym celu i uzupełnione zgodnie z postanowieniami ustawy, to takie działanie nie powinno spotkać się z karą” (Uzasadnienie projektu ustawy z 8 stycznia 2010 r., s. 77).

6. Brak analogicznego unormowania w Prawie energetycznym w okresie relevantnym dla ustalenia stanu prawnego, według którego rozpoznawano niniejszą sprawę, nie zwalnia - zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie – orzekających w niej sądów z konieczności uwzględniania standardu konstytucyjnego, w szczególności mając na względzie okoliczność, że niniejsza sprawa dotyczy nałożenia kary pieniężnej. W sprawach tego rodzaju, z uwagi na dolegliwość wymierzanej sankcji,

niezależnie od tego, czy ma ona charakter prewencyjny czy represyjny, należy przywiązywać szczególną wagę do respektowania ograniczeń swobody ustawodawcy i organów administracji wynikających z Konstytucji RP (wyrok SN z 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SK 1/07).

7. W braku odpowiedniego unormowania odnoszącego się do użycia zapasów paliw do zapewnienia ciągłości dostaw energii elektrycznej, gdy zagrożone lub przerwane zostały dostawy paliw, a ze względów oczywistych dla każdego obserwatora zasad funkcjonowania rynku węgla kamiennego wynika faktyczna lub ekonomiczna niemożność natychmiastowego pokrycia powstających niedoborów, zadaniem sądu jest takie wykorzystanie postanowień Konstytucji, by w koniecznym zakresie złagodzić nadmierną opresyjność systemu prawnego, będącą rezultatem lakoniczności regulacji ustawowej oraz charakteru odpowiedzialności administracyjnej. Zastosowanie wskazanego powyżej rozumowania prowadzi do uznania zarzutu błędnego zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego za zasadny. Zachowanie powódki było obiektywnie uzasadnione. Nie miała ona wpływu na zaistnienie sytuacji, w której powstał stwierdzony przez Prezesa Urzędu niedobór, co znajduje dodatkowe potwierdzenie w zgromadzonych w toku postępowania danych o stanach zapasów w okresach poprzedzających kontrolę Prezesa Urzędu. Nałożenie kary pieniężnej w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy nie znajduje uzasadnienia w celach, którym ma służyć art. 56 ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego.
8. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.