



Katarzyna Brzostek*

GŁOSA DO UCHWAŁY SĄDU NAJWYŻSZEGO Z 20 PAŹDZIERNIKA 2021 R., I NZP 2/21

Teza:

Dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy Prawo energetyczne także na odbiorcę niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, przy czym wymierzana kara pieniężna jest wówczas limitowana dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 56 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne, a jej maksymalna wysokość nie może przekroczyć 15% przychodu osiągniętego przez ukarany podmiot w poprzednim roku podatkowym.

I. Uwagi wprowadzające

Głosowana uchwała Sądu Najwyższego, wydana w składzie trzyosobowym, dotyczy dwóch społecznie doniosłych zagadnień praw-

*Katarzyna Brzostek, prawnik, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Od 2019 r. pracuje w Sądzie Najwyższym. Główne obszary zainteresowań: postępowanie cywilne, zagadnienia związane z prawem ochrony konkurencji, prawo antymonopolowe.

nomaterialnych, mianowicie zakresu podmiotowego art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹, w którym stypizowano delikt, polegający na niezastosowaniu się do wprowadzonych urzędowo ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, oraz kwestię maksymalnego limitu wymiaru kary, jaką można nałożyć na podmiot niebędący przedsiębiorcą za dopuszczenie się tego rodzaju naruszenia. Sąd Najwyższy w powołanej uchwale po raz pierwszy dokonał szczegółowych rozważań w tej materii w świetle reguł wykładni językowej, systemowej i celowościowej. Wśród przedstawicieli nauki dominuje przy tym stanowisko, że zakresem podmiotowym art. 56 ust. 1 p.e., zgodnie z którym „karze pieniężnej podlega ten, kto (...)”, objęci są wyłącznie przedsiębiorcy (w tym przedsiębiorcy energetyczni i inni przedsiębiorcy naruszający zasady wynikające z powołanego artykułu) oraz kierownicy przedsiębiorstw energetycznych². Niemniej w doktrynie można również znaleźć zwolenników koncepcji, że granice podmiotowe zastosowania art. 56 ust. 1 p.e. są szersze i obejmują również podmioty, które nie mają statusu przedsiębiorcy³.

II. Uzasadnienie faktyczne i prawne sprawy

1. Zagadnienia, które były przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w głosowanej uchwale, powstały na kanwie sprawy, w której decyzją z 21 grudnia 2016 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, działając na podstawie art. 56 ust. 2 i ust. 1 pkt 3a w związku z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e. oraz w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła⁴, nałożył na akademie muzyczną karę pieniężną z tytułu dopuszczenia się deliktu, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., polegającego na naruszeniu w dniach 10–12 sierpnia 2015 r. obowiązku stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikających z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020, Nr 833, dalej: p.e.

² Zob. m.in. A. Nałęcz, *Kary pieniężne w Prawie energetycznym*, Biuletyn URE 2/2005; W. Pyzioł, A. Walaszek-Pyzioł, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999 oraz T. Ogłódek [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020; zob. też M. Goss, J. Góralski, *Kary pieniężne w ustawie – Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 56, gdzie autorzy – w zamiarze ułatwienia powiązania zadań i kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z konkretnymi grupami podmiotów administrowanych oraz grupą podmiotów regulowanych – dokonali podziału poszczególnych czynów stypizowanych w art. 56 p.e. na te, których sprawcą może być: (i) każdy przedsiębiorca, włączyny w to przedsiębiorców energetycznych, (ii) tylko przedsiębiorca energetyczny oraz (iii) przedsiębiorcy inni niż przedsiębiorcy energetyczni.

³ M. Sachajko [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa, wyd. II, LEX/el. 2016, art. 56.

⁴ Dz.U. 2007, Nr 133, poz. 924.

2. W omawianej sprawie sąd pierwszej instancji, oddalając odwołanie akademii muzycznej wywiedzione od przedmiotowej decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, opowiedział się za szerszym ujęciem zakresu podmiotowego art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., wskazując, że nie odnosi się on jedynie do przedsiębiorcy, lecz obejmuje również podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej, taki jak ukarana w sprawie akademii muzyczna. Stąd, w ocenie tego sądu, mimo, że ukarana akademii muzyczna nie miała statusu przedsiębiorcy pod rządami obowiązującej w czasie komentowanego postępowania administracyjnego ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵, ale pobierała energię elektryczną na podstawie umowy z przedsiębiorcą energetycznym, to tym samym podlegała reżimowi art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

3. Rozpoznając apelację akademii muzycznej wniesioną w komentowanej sprawie, sąd drugiej instancji podzielił zapatrywanie, że instytucja ta nie miała w tym przypadku statusu przedsiębiorcy. Niemniej, dokonując wykładni art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., w którym przy określeniu podmiotu deliktu posłużono się znamieniem „kto”, powziął wątpliwości, czy dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. podmiotu niebędącego przedsiębiorcą.

4. Z jednej strony sąd apelacyjny zwrócił uwagę, że w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. – przy określeniu podmiotu, który może na tej podstawie ponosić odpowiedzialność administracyjną – posłużono się znamieniem „kto”, stąd istnieją przesłanki do uznania, że odpowiedzialność taką może ponieść każdy podmiot, niezależnie od tego czy jest przedsiębiorcą. Poza tym ograniczenia ustanowione na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 p.e. dotyczą odbiorców energii elektrycznej. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 13 p.e. pojęcie „odbiorcy” nie jest ograniczone do podmiotów mających status przedsiębiorcy. Również wynik wykładni celowościowej przekonuje o dopuszczalności stosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. do odbiorców niebędących przedsiębiorcą. W przeciwnym bowiem razie oznaczałoby to, że naruszenie ograniczeń nałożonych na tego typu odbiorców nie jest penalizowane, co z kolei jest sprzeczne z postulatem ustawodawcy racjonalnego. Ustanowienie ograniczeń w poborze energii bez możliwości sankcjonowania ich naruszeń dodatkowo godziłoby również w interes publiczny i bezpieczeństwo energetyczne.

5. Z drugiej jednak strony sąd apelacyjny skonstatował, że sam art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie określa konkretnego wymiaru kary, jaka może być nałożona na sprawcę za określony w nim delikt administracyjny. Przepisem takim jest dopiero art. 56 ust. 3 p.e., który odno-

⁵ Tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 2168; dalej: u.s.d.g.

si się wyłącznie do dopuszczalnego limitu wymiaru kary w stosunku do przedsiębiorcy i stanowi, że wysokość kary pieniężnej nakładana na taki podmiot nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Brak jest natomiast regulacji przewidującej wysokość kary pieniężnej możliwej do wymierzenia odbiorcy, który nie jest przedsiębiorcą. Tym samym można bronić poglądu, że art. 56 ust. 3 p.e. jest przepisem ograniczającym zakres podmiotowy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. jedynie do przedsiębiorców. Sąd apelacyjny zwrócił jednocześnie uwagę na konstytucyjną zasadę ustawowej określoności kary, zakładającą, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą, w tym ich podmiot. Stwierdził również, że art. 56 ust. 3 p.e. ma jednocześnie charakter wyjątkowy i nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Stosowanie zaś tego przepisu do podmiotów niebędących przedsiębiorcami popełniających delikt z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., jest nawet nie tyle wykładnią rozszerzającą, co wnioskiem sprzecznym z jednoznacznym brzmieniem tego przepisu.

6. W świetle przytoczonych realiów faktycznych i procesowych sąd apelacyjny w omawianej sprawie zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniami prawnymi, wskazując na potrzebę rozstrzygnięcia kwestii, po pierwsze, czy do odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.d.g., który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 p.e., może mieć zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., a po drugie, przy opowiedzeniu się za szeroką wykładnią art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., czy kara pieniężna nakładana na odbiorcę, który nie był przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.d.g., za delikt administracyjny z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., powinna być wymierzona w granicach wyznaczonych przez art. 56 ust. 3 p.e.?

7. Sąd Najwyższy w komentowanej uchwale przesądził, że zakres podmiotowy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. jest szeroki i co za tym idzie dopuszczalne jest nałożenie na podstawie tego przepisu kary pieniężnej także na odbiorcę niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.d.g., który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 p.e., przy czym wymierzana kara pieniężna jest wówczas limitowana dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 56 ust. 6 p.e., a jej maksymalna wysokość nie może przekroczyć 15% przychodu osiągniętego przez ukarany podmiot w poprzednim roku podatkowym.

III. Ocena stanowiska Sądu Najwyższego

1. Odnosząc się do konkluzji przyjętej w głosowanej uchwale, zgodnie z którą na gruncie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. dopuszczalne jest pociągnięcie do odpowiedzialności za delikt administracyjny nie tylko przedsiębiorcy, ale również podmiotu nieposiadającego takiego statusu, Sąd Najwyższy trafnie wskazał na odrębne zakresy obowiązywania przepisów art. 56 ust. 1 i ust. 3 p.e. W pierwszym z nich, stanowiącym, że „karze pieniężnej podlega ten, kto (...)”, ustawodawca – określając dodatkowo w dalszej jego części poszczególne zachowania (działania oraz zaniechania) naruszające obowiązki normatywne podlegające sankcjonowaniu, kwalifikowane jako delikty typu administracyjnego – w sposób enumeratywny uregulował materialnoprawne przesłanki kar pieniężnych⁶. Z kolei w art. 56 ust. 3 p.e.⁷ ustawodawca określił jedynie górną granicę wymiaru sankcji pieniężnej, o której mowa m.in. w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., przy czym dokonał tego wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorcy i wyłącznie w odwołaniu do odpowiedniej części (15%) przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (zaś jeżeli przedsiębiorca ten prowadził działalność na podstawie koncesji – w odwołaniu do przychodu przedsiębiorcy z tytułu działalności koncesjonowanej).

2. Biorąc pod uwagę aspekt wykładni językowej art. 56 ust. 1 p.e., Sąd Najwyższy wyraził jednocześnie słuszne zapatrywanie, że posługując się w powołanym przepisie – przy opisie znamienia strony przedmiotowej określającego podmiot⁸ wskazanych w nim deliktów – wyrażeniem „kto”, ustawodawca przesądził, iż ukaranym może być każdy, kto dopuścił się któregoś z czynów enumeratywnie wskazanych w tym artykule. Uzasadnionym wydaje się zatem wniosek, że delikt określony w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. ma w tym znaczeniu co do zasady charakter powszechny. Należy bowiem zgodzić się z Sądem Najwyższym, że koncepcja racjonalnego prawodawcy zakłada, że przepisy prawa tworzone są przez „jeden w pełni racjonalny podmiot”⁹. Założenie o racjonalności prawodawcy powiązane jest z realizacją postulatu jasności prawa¹⁰. W procesie interpretacji przepisów prawa zakłada się przy tym „racjonalność językową oraz

⁶ M. Sachajko [w:] *Prawo energetyczne*.

⁷ W bieżącym spiesznej nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1093), która weszła w życie z dniem 3 lipca 2021 r.

⁸ J. Maciejewski [w:] *Kodeks Karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 53–116*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, s. 944–945.

⁹ M. Podleś, *Założenie o racjonalności prawodawcy w procesie wykładni w prawie spółek*, Przegląd Prawa i Administracji CXX/2, Wrocław 2020.

¹⁰ A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej. Punkt wyjścia i jego krytyka*, Przegląd Prawa i Administracji CXX/1, Wrocław 2020.

racjonalność jurydyczną (...) prawodawcy”¹¹. W kontekście powyższego niewątpliwie rację ma Sąd Najwyższy uznając, że gdyby intencją ustawodawcy było zawężenie katalogu podmiotów podlegających karze z tytułu niezastosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii wyłącznie do przedsiębiorców, przy oznaczeniu adresata normy określonej w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. posłużyłby się innym zwrotem – uwzględniającym tego rodzaju ograniczenie (np. „karze pieniężnej podlega przedsiębiorca, który (...)”).

3. Również dokonując wykładni językowej art. 56 ust. 3 p.e. i analizując relację tego przepisu do art. 56 ust. 6 p.e., Sąd Najwyższy doszedł do prawidłowych wniosków, że: „przepis ten [art. 56 ust. 3 p.e.] dotyczy przedsiębiorców, w odniesieniu do których ustawodawca nie poprzestał na określonych w art. 56 ust. 6 p.e. dyrektywach wymiaru kary, lecz dodatkowo wprowadził ograniczenie w postaci górnej granicy wysokości kary pieniężnej. Tego dodatkowego ograniczenia nie wprowadził w stosunku do innych podmiotów, niebędących przedsiębiorcami, którym wymierzane są kary pieniężne”. Należy przychylić się do stanowiska Sądu Najwyższego, że art. 56 ust. 3 p.e.¹² nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej wymiaru kary pieniężnej, jaka może zostać wymierzona przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki podmiotowi, który dopuścił się czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Wręcz przeciwnie, zasady (podstawy) wymiaru kary w odniesieniu do wszystkich podmiotów podlegających odpowiedzialności na podstawie art. 56 ust. 1 p.e., zostały uregulowane w art. 56 ust. 6 p.e. To bowiem ten przepis określa ogólne dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, rozumiane jako „okoliczności, które Prezes URE zobowiązany jest brać pod uwagę w każdym postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej”¹³, za dopuszczenie się jakiegokolwiek z deliktów wymienionych w art. 56 ust. 1 p.e. Oznacza to, że to właśnie ten przepis prawa stanowi ogólną podstawę wymiaru kary za określone naruszenie, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., i to zarówno w przypadku gdy ukaranym jest przedsiębiorca, jak i podmiot niemający takiego statusu. Z kolei art. 56 ust. 3 p.e. ma w tym układzie jedynie charakter doprecyzowujący górny pułap dopuszczalnej sankcji pieniężnej i to wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców. Z treści art. 56 ust. 6 p.e. (który stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinięcia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe) wyraźnie bowiem wynika, że możliwości finansowe sprawcy stanowią tylko jeden z elementów wpływających na wymiar

¹¹ M. Podleś, *Założenie o racjonalności prawodawcy*.

¹² W brzmieniu sprzed nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 20 maja 2021 r.

¹³ M. Sachajko [w:] *Prawo energetyczne*.

kary¹⁴. Należy zaś zgodzić się argumentacją Sądu Najwyższego, że w przypadku sprawców niebędących przedsiębiorcami ustawodawca nie związał Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki górną granicą kary, co oznacza, że w świetle regulacji ustawowej pozostawił mu w istocie swobodę przy kształtowaniu jej wysokości w ramach wytycznych określonych w art. 56 ust. 6 p.e. W konsekwencji, powyższe uwagi przekonują o trafności stanowiska Sądu Najwyższego, że sama okoliczność nieuwzględnienia w hipotezie art. 56 ust. 3 p.e. podmiotu niebędącego przedsiębiorcą *per se* nie oznacza, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie jest uprawniony do nałożenia na tego rodzaju podmiot sankcji z tytułu dopuszczenia się przez niego deliktu administracyjnego stypizowanego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

4. Wydaje się, że prawidłowy jest także wniosek Sądu Najwyższego o jedynie konkretyzującym charakterze prawnym art. 56 ust. 5 p.e. Przepis ten umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności administracyjnoprawnej – niezależnie od kary pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1–4 p.e. – również kierownika przedsiębiorstwa energetycznego, przewidując, że nałożona na kierownika takiego przedsiębiorstwa kara może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia. Treść powołanego art. 56 ust. 5 p.e. wskazuje więc, że podobnie jak w przypadku przedsiębiorcy, podstawę wymiaru kary wobec kierownika przedsiębiorstwa stanowi ogólny przepis art. 56 ust. 6 p.e., zaś art. 56 ust. 5 p.e. określa jedynie górne ramy ustawowego zagrożenia w odniesieniu do tej kategorii podmiotów. W wymiarze praktycznym oznacza to, że funkcje i skutki stosowania obu regulacji nie mogą być rozpatrywanie na jednej i tej samej płaszczyźnie.

5. W kontekście powyższych uwag wydaje się, że Sąd Najwyższy słusznie odrzucił koncepcję zakładającą, że art. 56 ust. 1 oraz art. 56 ust. 3 i 5 p.e. pozostają ze sobą w funkcjonalnym związku, a co za tym idzie, że treść art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. należy odczytywać każdorazowo w powiązaniu z art. 56 ust. 3 p.e. (regulującym wymiar kary możliwej do nałożenia na przedsiębiorcę za delikty określone w ust. 1 tego artykułu), ewentualnie z art. 56 ust. 5 p.e. (zawierającym szczególne uregulowanie dotyczące odpowiedzialności kierownika przedsiębiorstwa). Należy uznać, że przepisy art. 56 ust. 3 i 5 p.e. w istocie doprecyzowują jedynie treść art. 56 ust. 6 p.e. w zakresie ustawowego górnego pułapu dopuszczalnej sankcji przewidzianej wobec przedsiębiorców i kierowników przedsiębiorstw energetycznych. Wydaje się, że żadnym razie nie można im jednak przypisać roli zawężającej zakres podmiotowy stosowania art. 56 ust. 1 p.e. jedynie w odniesieniu do przedsiębiorców i kierowników przedsiębiorstw energetycznych. Prowadzi to do wniosku, że adresatem normy art. 56 ust. 1 pkt

¹⁴ M. Goss, J. Góralski, *Kary pieniężne w ustawie...*, art. 56, art. 57.

3a p.e. może być każdy podmiot nieprzestrzegający nakazów i zakazów postępowania wymienionych w tym przepisie.

6. Ponadto Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale dostrzegł również trafne argumenty z zakresu wykładni funkcjonalnej i systemowej, które przemawiają za uznaniem, że: „czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., polegającego na niestosowaniu się do ograniczeń w poborze energii, może dopuścić się każdy jej odbiorca”. Sąd Najwyższy odwołał się w tym zakresie do legalnej definicji „odbiorcy”, ujętej w art. 3 pkt 13 p.e., zgodnie z którym odbiorcą jest każdy, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym. Uznał przy tym, że skoro naruszającym obowiązek zastosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., może być każdy odbiorca, będący lub niebędący przedsiębiorcą, w tej sytuacji nie ma racjonalnych argumentów przemawiających za ograniczeniem możliwości karania na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. wyłącznie do odbiorców będących przedsiębiorcami i bezkarnością w tej sytuacji odbiorców niebędących przedsiębiorcami. Dodać należy, że brak jest również w ustawie Prawo energetyczne odrębnej normy wyłączającej możliwość nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. na podmiot niebędący przedsiębiorcą. Argumenty te niewątpliwie także wzmacniają przyjętą przez Sąd Najwyższy konkluzję, że sankcjonowanie naruszeń, polegających na niestosowaniu się do ograniczeń w poborze energii, dopuszczalne jest zarówno w odniesieniu do przedsiębiorcy, jak i podmiotu niewykonującego działalności gospodarczej¹⁵.

7. Wreszcie należy co do zasady przychylić się do końcowego stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w omawianej uchwale, że wymierzana podmiotowi niebędącemu przedsiębiorcą za czyn określony w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. kara pieniężna powinna być „limitowana dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, a jej maksymalna wysokość nie może przekroczyć 15% przychodu osiągniętego przez ukarany podmiot w poprzednim roku podatkowym”. Sąd Najwyższy, odnosząc się do kwestii ustawowych granic zagrożenia karą w przypadku dopuszczenia się deliktu, polegającego na naruszeniu ograniczenia poboru energii elektrycznej, przez podmiot nieposiadający statusu przedsiębiorcy, wskazał, że: „wprowadzenie ograniczenia wysokości kary, na zasadzie stosowania art. 56 ust. 3 p.e. w drodze analogii do odbiorców niebędących przedsiębiorcami, jest podyktowane wymogiem równego traktowania podmiotów podlegających karze, które znalazły się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej. Niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)

¹⁵ Zob. też M. Sachajko [w:] *Prawo energetyczne*.

byłoby bowiem objęcie przedsiębiorców i podmiotów niemających statusu przedsiębiorcy zróżnicowaną ochroną przed nadmiernymi karami pieniężnymi, w sytuacji, gdy obie te grupy są odbiorcami i dopuszczają się tego samego czynu. Do tej grupy odbiorców będzie miał zastosowanie powołany przepis jedynie w części zawierającej ograniczenie wysokości kary pieniężnej do 15% przychodu odbiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Wysokość tego przychodu będzie wynikała z dokumentów podatkowych poszczególnych podmiotów, które mogą mieć zróżnicowany status prawny i podatkowy”.

8. Artykuł 32 Konstytucji RP gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Przyjmuje się, że konstytucyjne rozważania o równości powinny koncentrować na sferze prawa (jego stanowienia i stosowania)¹⁶. Równość w prawie odnosi się zatem do procesu stanowienia norm prawa i nakłada na prawodawcę obowiązek nadawania prawu takich treści, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów (sytuacji) podobnych¹⁷. Postulat równości nie może być przy tym utożsamiany z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest bowiem wprowadzanie zróżnicowań. Przyjmuje się, że dopóki te zróżnicowania prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje¹⁸. Z naruszeniem zasady równości mamy zaś do czynienia wówczas, gdy wprowadzenie danego zróżnicowania jest nieuzasadnione. Wówczas też można uznać, że prawodawca dopuścił się konstytucyjnie zakazanego nierównego traktowania bądź wręcz dyskryminacji¹⁹.

9. W kontekście powyższego rację należy przyznać Sądowi Najwyższemu, że brak jednolitych ustawowych kryteriów przyjętych na gruncie art. 56 p.e. co do górnego pułapu kary możliwej do nałożenia na przedsiębiorcę i podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej, może być poczytywany jako naruszający gwarancje konstytucyjnej zasady równości. Przy zastosowaniu jedynie literalnej wykładni artykułu art. 56 p.e., sytuacja prawna podmiotów dopuszczających się deliktu, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., kształtuje się bowiem odmiennie, w zależności od tego czy podmiot ukarany ma status przedsiębiorcy czy też nie. Jeśli sprawcą jest przedsiębiorca, jest oczywiste, że podstawę wymiaru kary stanowi w tych warunkach art. 56 ust. 6 w związku z art. 56 ust. 3 p.e. Oznacza to, że organ regulacyjny nie może nałożyć na tego rodzaju podmiot sankcji

¹⁶ L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. M. Derlatka, K. Działocha, S. Jarosz-Zukowska, A. Łukaszczyk, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciński, M. Wiącek, K. Wojtyczek, L. Garlicki, M. Zubik, wyd. II, Warszawa, LEX/el. 2016, art. 32.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

wyższej niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy (ewentualnie 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy z tytułu działalności koncesjonowanej). Z kolei przedsiębiorca ma pewność, że niezależnie od okoliczności wymierzona za tego rodzaju delikt kara nigdy nie przekroczy tego progu. Takiej pewności nie ma już podmiot niemający statusu przedsiębiorcy. W tym przypadku mechanizm kształtowania sankcji jedynie przy zastosowaniu przesłanek z art. 56 ust. 6 p.e. mógłby bowiem doprowadzić do wymierzenia kary znacznie przekraczającej pułap 15% przychodów takiego podmiotu. Niewątpliwie zatem takie rozwiązanie prawne, które różnicuje maksymalny dopuszczalny wymiar sankcji wyłącznie ze względu na okoliczność, czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą, czy też nie, może być kwalifikowane jako mające charakter dyskryminujący. W tej sytuacji należy zaakceptować jednoznaczny pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w głosowanej uchwale o dopuszczalności stosowania art. 56 ust. 3 p.e. *per analogiam* do odbiorców niebędących przedsiębiorcami.

10. Wydaje się przy tym, że nie zachodzi w omawianym przypadku kolizja wartości konstytucyjnych, gdzie z jednej strony na szali stałby standard równości jednostek wobec prawa, z drugiej zaś – gwarancje wynikające z zasady określoności czynu zabronionego, zakazujące stosowania analogii²⁰.

11. Odnosząc się do zasady określoności czynu, na gruncie prawa karnego Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zasada ta służy ochronie prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej. W wyroku z 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z zasady *nullum crimen sine lege poenale anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, a na poziomie ustawowym powtórzonej w art. 1 § 1 k.k., wynikają następujące reguły szczegółowe: 1) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*), 2) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*), 3) niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej, 4) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*)²¹. W sprawie SK 52/08 Trybunał podkreślił dodatkowo, że: „nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest

²⁰ Szerzej na temat zjawiska kolizji norm konstytucyjnych zob. M. Kondej, *Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadzędności Konstytucji*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXXI, zeszyt 3, 2019.

²¹ Zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., K 11/10; zob. też A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz, Tom I, (art. 1–31)*, Gdańsk 1999, s. 19–21; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 14.

w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej także realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania”.

12. Jednocześnie w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że nakaz określoności przepisów karnych należy widzieć w kontekście ogólnego nakazu określoności przepisów prawnych²². Nakaz ten znajduje swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), stanowiąc jedną z dyrektyw poprawnej legislacji. Ma on zastosowanie w wypadku wszelkich regulacji, kształtujących pozycję prawną obywatela²³. Przyjmuje się przy tym, że zasada *nulla poena sine lege* wywodzi się z zasady ochrony zaufania. Podnosi się, że: „postrzeganie prawa karnego przez pryzmat zasady ochrony zaufania ma znaczenie w aspekcie jego gwarancyjnej funkcji, która wyznacza na jego gruncie relacje między państwem a jednostką, gwarantując tej ostatniej, że nie spotka się z represją, jeżeli nie dopuści się czynu zabronionego, a także że w razie, gdy takiego czynu się dopuści, nie spotka się z reakcją dowolną, lecz określoną w ustawie”²⁴.

13. W przypadku kar nakładanych przez organy regulacyjne nie można wprawdzie mówić o odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, jednakże wobec ich niewątpliwie represyjnego charakteru należałoby oczekiwać, że ustawowa regulacja w tym zakresie będzie stać na wysokim poziomie, a jej precyzja będzie zbliżona do prawa karnego²⁵. W orzecnictwie i doktrynie podnosi się przy tym zgodnie, że „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 karnej. Powoduje to, że 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”²⁶.

²² Zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2010 r., SK 25/08.

²³ Zob. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 28 października 2009 r., Kp 3/09; 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09. Dodatkowo w wyroku z 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada określoności przepisów prawa karnego jest gwarantowana nie tylko w Konstytucji RP, lecz także w aktach prawa międzynarodowego, które wiążą Polskę. W tym zakresie wymienił przede wszystkim art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

²⁴ M. Budyń-Kulik, M. Kulik, *Wybrane aspekty funkcjonowania konstytucyjnej zasady ochrony zaufania na gruncie prawa karnego w perspektywie internalizacji norm prawnych jako warunku jej efektywności*, „Studia Iuridica Lublinensia” vol. XXV, 1, 2016.

²⁵ A. Nałęcz, *Kary pieniężne w prawie*.

²⁶ Zob. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 maja 2013 r., VI ACa 1427/12; zob. też M. Sachajko [w:] *Prawo energetyczne*, gdzie autor stwierdził, że: „zasada ta [określoności czynu] w demokratycznym państwie prawnym stanowi jeden z filarów ochrony karnoprawnej, która zgod-

W aspekcie praktycznym oznacza to, że przepisy o charakterze administracyjnokarnym, przewidujące kary pieniężne za określone naruszenia, muszą być stosowane przez organy regulacyjne w sposób precyzyjny, tj. dokładnie odpowiadający normie prawnej. Niedopuszczalne jest tym samym stosowanie wykładni rozszerzającej, analogii lub domniemań²⁷.

14. W kontekście powyższego wydaje się, że przyjęta przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale koncepcja, zakładająca dopuszczalność odpowiedniego stosowania art. 56 ust. 3 p.e. – w drodze analogii – do podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej i przyjmująca co do zasady, że nałożona na taki podmiot kara pieniężna za czyn opisany w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie może przekraczać 15% przychodu ukaranego podmiotu, nie narusza obowiązującego również na gruncie spraw regulacyjnych i wypływającego z zasady *nullum crimen sine lege* postulatu niestosowania analogii do podmiotu pociągniętego do odpowiedzialności administracyjnoprawnej²⁸. Należy podkreślić, że zasada *nullum crimen sine lege* zawiera zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy²⁹ (w tym przypadku sprawcy deliktu administracyjnego określonego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.). Zakaz stosowania analogii ma zatem w tych warunkach jedynie charakter „jednokierunkowy”. Oznacza to *a contrario*, że zakaz stosowania analogii nie obowiązuje, gdy interpretacja danego przepisu przy zastosowaniu analogii jest korzystna dla sprawy deliktu, tak jak w omawianym przypadku. Niewątpliwie bowiem w następstwie ograniczenia (zawężenia, obniżenia) górnej granicy ustawowego zagrożenia karą dochodzi do polepszenia sytuacji prawnej podmiotu nieposiadającego statusu przedsiębiorcy.

15. Wydaje się zatem, że powyższe argumenty natury prawnej przekonują o trafności stanowiska Sądu Najwyższego zarówno w odniesieniu do kwestii, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest uprawniony do nałożenia na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. kary pieniężnej także na odbiorcę niebędącego przedsiębiorcą, który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, jak i problemu do-

nie z orzecnictwem Sądu Najwyższego, winna być stosowana także w przypadku odpowiedzialności za delikty administracyjne, w tym także te, które zostały unormowane w ustawie Prawo energetyczne. Ustawowe formułowanie przepisów o charakterze represyjnym musi w pełni odpowiadać zasadzie określoności, co oznacza, że ustawa musi w sposób kompletny, jasny, jednoznaczny i precyzyjny definiować wszelkie znamiona czynów zagrożonych karą.”

²⁷ Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r., U 7/93; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 1994 r., S 1/94; zob. też M. Sachajko [w:] *Prawo energetyczne...* i M. Sachajko, *Obowiązki przedsiębiorcy oraz karnoprawne konsekwencje ich zaniechania*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2002, zeszyt 2, s. 82.

²⁸ Zob. J. Giezek [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek Warszawa, LEX/el. 2021, art. 1.

²⁹ M. Mozgawa, M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 1.

puszczalności limitowania górnej granicy wymiaru kary nałożonej na taki podmiot – na zasadach podobnych, jak ustawodawca czyni to w stosunku do przedsiębiorcy.

16. Z drugiej strony nie można pomijać, że powyższy wniosek przyjęty przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale o dopuszczalności stosowania art. 56 ust. 3 p.e. *per analogiam* do odbiorców niebędących przedsiębiorcami zdaje się stać w sprzeczności z intencją samego ustawodawcy. Sąd Najwyższy w zaprezentowanym wcześniej w tej uchwale stanowisku sam bowiem wskazał, że w przypadku pociągnięcia do odpowiedzialności na gruncie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. podmiotu niebędącego przedsiębiorcą „(...) ustawodawca nie związał Prezesa URE górną granicą kary, pozostawiając mu swobodę określenia jej wysokości w ramach wytycznych określonych w art. 56 ust. 6 p.e.”, dodając następnie, że: „motywem takiego różnego potraktowania przedsiębiorców i innych odbiorców energii przez ustawodawcę, mógł być zamiar ograniczenia poziomu kar wymierzanych przedsiębiorcom, z uwagi na osiąganie przez nich często wysokich przychodów, które nie zawsze odpowiadają rzeczywistym możliwościom finansowym (dochodowi)”. Sąd Najwyższy w ten sposób sam zatem przyznał, że brak ograniczeń ustawowych co do maksymalnej wysokości kary możliwej do nałożenia na podmiot niebędący przedsiębiorcą zdaje się być zamierzonym działaniem prawodawcy a nie jedynie błędem legislacyjnym. Można więc zakładać, że jeśli rzeczywistym zamiarem ustawodawcy byłoby ograniczenie górnej granicy ustawowego zagrożenia karą w odniesieniu do podmiotów niebędących przedsiębiorcami, dałby temu wyraz w treści regulacji ustawowych, tak jak uczynił to w odniesieniu do przedsiębiorców i kierowników przedsiębiorstw.

17. W kontekście powyższego, zagadnienie związane z limitowaniem ustawowego zagrożenia karą w przypadku podmiotów niebędących przedsiębiorcami należy przenieść na płaszczyznę *de lege ferenda*. Przy czym do czasu ewentualnej interwencji ustawodawcy w tym aspekcie i wprowadzenia rozwiązań prawnych korzystnych z punktu widzenia podmiotów niebędących przedsiębiorcami, należy podzielić zapatrywania Sądu Najwyższego, że gwarancje wynikające z zasady równości wydają się w sposób dostateczny uzasadniać odstępianie od literalnej wykładni aktualnych przepisów art. 56 p.e. i pozwalają na odpowiednie stosowanie art. 56 ust. 3 p.e. – w drodze analogii – przy ustalaniu wymiaru sankcji pieniężnej ukaranemu odbiorcy nieprowadzącemu działalności gospodarczej. Tym bardziej, że taka konkluzja wydaje się nie stać w sprzeczności z zasadą określoności, z którą związany jest jedynie zakaz stosowania analogii na niekorzyść sprawy.

Bibliografia

- Bator Andrzej, *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej. Punkt wyjścia i jego krytyka*, „Przegląd Prawa i Administracji” CXX/1, Wrocław 2020.
- Budyn-Kulik Magdalena, Kulik Marek, *Wybrane aspekty funkcjonowania konstytucyjnej zasady ochrony zaufania na gruncie prawa karnego w perspektywie internalizacji norm prawnych jako warunku jej efektywności*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1.
- Derlatka Marta, Działocha Kazimierz, Jarosz-Żukowska Sylwia, Łukaszczyk Agnieszka, Sarnecki Paweł, Sokolewicz Wojciech, Tizciński Janusz, Wiącek Marcin, Wojtyczek Krzysztof, Garlicki Lech, Zubik Marek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Warszawa, LEX/el. 2016.
- Gardocki Lech, *Prawo karne*, Warszawa 2009.
- Goss Mikołaj, Góralski Jan, *Kary pieniężne w ustawie – Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Gruszecka Dagmara, Lipiński Konrad, Łabuda Grzegorz, Giezek Jacek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa, LEX/el. 2021.
- Kondej M., *Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadrzędności Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, Rok LXXXI, z. 3.
- Mozgawa Marek, Budyn-Kulik Magdalena, Kozłowska-Kalisz Patrycja, Kulik Marek., *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Muras Zdzisław, Swora Mariusz, *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, wyd. II, Warszawa, LEX/el. 2016.
- Nałęcz Andrzej, *Kary pieniężne w prawie energetycznym*, „Biuletyn URE” 2005, nr 2.
- Ogłódek Tomasz, Czarnecka Marzena, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Podleś Marcin, *Założenie o racjonalności prawodawcy w procesie wykładni w prawie spółek*, „Przegląd Prawa i Administracji”, CXX/2, Wrocław 2020.
- Pyziół Wojciech, Walaszek-Pyziół Anna, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Sachajko Marek, *Obowiązki przedsiębiorcy oraz karnoprawne konsekwencje ich zaniechania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002m z. 2.
- Wąsek Andrzej, *Kodeks karny. Komentarz, Tom I, (art. 1–31)*, Gdańsk 1999.
- Wróbel Włodzimierz, Zoll Andrzej, *Kodeks Karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 53–116*, Warszawa 2016.