



Sygn. akt I NSKP 2/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z powództwa P. sp. z o.o. w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 października 2022 r.,

po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2020 r., sygn. akt VII AGa 241/20,

I. oddala skargę kasacyjną;

II. zasądza od P. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją z 17 listopada 2017 r. ([...]) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE, Pozwany), na podstawie art. 56 ust. 2, art. 56 ust. 1 pkt 3a w

związku z art. 11 i art. 11d ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. 2017, poz. 220, ze zm.; dalej: p.e.), w związku z § 5 pkt 1 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 ciepła (Dz.U. 2007, Nr 133, poz. 924; dalej: Rozporządzenie z 2007 r.) oraz art. 104 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 p.e., stwierdził, że P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w P. (dalej: P. sp. z o.o., Powód, Spółka, Odbiorca, Przedsiębiorca) w dniach od 10 do 13 i 31 sierpnia 2015 r., w odniesieniu do obiektu zlokalizowanego przy ul. [...] w P., naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e., za co, na mocy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., wymierzył Powodowi karę pieniężną w kwocie 16 964 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyła P. sp. z o.o. w P., zaskarżając ją w całości i zarzucając naruszenie:

1) art. 6 i art. 7 oraz art. 77 k.p.a., poprzez niedostateczne wyjaśnienie wszystkich okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy;

2) art. 8 i art. 80 k.p.a., poprzez naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej i błędne przyjęcie, że Spółka została zawiadomiona przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego o wielkości danych dotyczących Spółki, wynikających z planu wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, jakie miały obowiązywać Powoda w okresie od 10 do 31 sierpnia 2015 r.;

3) art. 7 w związku z art. 86 k.p.a., poprzez zaniechanie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania strony na okoliczność braku zawiadomienia Spółki przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego o wielkości danych dotyczących Spółki, wynikających z planu wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, jakie miały obowiązywać Powoda w okresie od 10 do 31 sierpnia 2015 r.;

4) art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie;

5) art. 56 ust. 6a p.e., poprzez jego niewłaściwe niezastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia Spółce kary;

6) art. 56 ust. 3 p.e., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i wymierzenie Spółce zbyt wygórowanej kary, nieuwzględniającej stopnia szkodliwości czynu,

stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania podmiotu oraz możliwości finansowych strony.

Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie kosztów procesu.

Wyrokiem z 13 stycznia 2020 r., XVII AmE 22/18, Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję w całości (pkt I) i zasądził od Prezesa URE na rzecz powodowej Spółki 820 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt II).

Sąd Okręgowy ustalił, że P.1 Spółka Akcyjna (wyznaczona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na Operatora Systemu Przesyłowego; dalej: OSP, P.1SA), po stwierdzeniu wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości, spowodowanych m.in. wyjątkowo wysokimi temperaturami i niskimi stanami wód w zbiornikach wodnych i rzekach, wprowadziła, na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., obowiązujące od 10 sierpnia 2015 r., od godz. 10:00, ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. O tego rodzaju działaniach powiadomiła przy tym Prezesa URE oraz ówczesnego Ministra Gospodarki, zgłaszając jednocześnie ostatniemu z wymienionych podmiotów konieczność wprowadzenia, w drodze rozporządzenia, stosownych ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e.

Rada Ministrów, na wniosek ówczesnego Ministra Gospodarki, 11 sierpnia 2015 r. wydała rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej (dalej: Rozporządzenie Rady Ministrów z 2015 r.). Rozporządzenie to zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw pod poz. 1136. Na jego podstawie wprowadzono ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w okresie od 11 sierpnia 2015 r., od godz. 24:00, do 31 sierpnia 2015 r., do godz. 24:00.

Z ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że na wezwanie Prezesa URE, P.1 Spółka Akcyjna (dalej: P.1 SA), do której sieci jest przyłączona powodowa Spółka, przedstawiła zbiorcze dane wskazujące na stopień niedostosowania się odbiorców do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, ujętych w planie wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii

elektrycznej, obowiązującym w okresie od 10 do 31 sierpnia 2015 r. Na podstawie tych informacji ustalono, że powodowa Spółka – jako odbiorca końcowy – w obiekcie zlokalizowanym przy ul. [...] w P. nie dostosowała się w dniach 10-13 i 31 sierpnia 2015 r. do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, łącznie przekraczając w tym okresie 5,654725 MW w godzinie, przy czym w dniach 12-13 i 31 sierpnia 2015 r. - 0,957825 MW w godzinie. Sąd pierwszej instancji ustalił przy tym, że powodowej Spółce nie został doręczony ww. plan ograniczeń poboru energii.

Uznając w stanie faktycznym sprawy odwołanie za zasadne, Sąd Okręgowy podniósł, że zgodnie z art. 11 ust. 3 p.e. ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła polegają na: 1) ograniczeniu maksymalnego poboru mocy elektrycznej oraz dobowego poboru energii elektrycznej lub 2) zmniejszeniu lub przerwaniu dostaw ciepła. Stosownie do treści art. 11 ust. 7 p.e., Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić na czas oznaczony, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, ograniczenia w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i ciepła, w przypadku wystąpienia zagrożeń, o których mowa w ust. 1. Z kolei zgodnie z art. 11c ust. 2 p.e., w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego: 1) podejmuje we współpracy z użytkownikami systemu elektroenergetycznego, w tym z odbiorcami energii elektrycznej, wszelkie możliwe działania przy wykorzystaniu dostępnych środków mających na celu usunięcie tego zagrożenia i zapobieżenie jego negatywnym skutkom; 2) może wprowadzić ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 11 ust. 7 p.e., lecz nie dłużej niż na okres 72 godzin. Przy czym w myśl art. 11c ust. 3 p.e., operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia ministra właściwego do spraw energii oraz Prezesa URE o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia tego zagrożenia

i zapobieżenia jego negatywnym skutkom oraz obowiązek zgłoszenia konieczności wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e. W art. 11d ust. 3 p.e. przewidziano z kolei, że w okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej operatorzy systemu elektroenergetycznego mogą wprowadzać ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, w zakresie niezbędnym do usunięcia tego zagrożenia.

Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, że w spornym okresie Powód był odbiorcą energii elektrycznej, którego dotyczyły ograniczenia w poborze mocy, a tym samym był zobowiązany zastosować się nie tylko do ograniczeń wprowadzonych 10 sierpnia 2015 r. przez OSP, ale również do ograniczeń obowiązujących w okresie od 11 sierpnia 2015 r., od godz. 24:00, do 31 sierpnia 2015 r., do godz. 24:00, wprowadzonych na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 2015 r.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, w sprawie nie zostało jednak udowodnione, aby powodowej Spółce doręczono plan ograniczeń poboru mocy w okresie od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. Skoro zaś ww. plan ograniczeń poboru mocy nie został doręczony ww. Odbiorcy, to nie miał on dla niego wiążącego charakteru. Z tych względów nie można było uznać, że Powód nie stosował się do ograniczeń poboru energii.

Niezależnie od powyższego Sąd Okręgowy zważył, że zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym na chwilę wydania zaskarżonej decyzji), Prezes URE jest uprawniony do nałożenia kary pieniężnej na podmiot, który nie stosował się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3 p.e. Ustawodawca przewidział zatem sankcje za niezastosowanie się do ściśle określonych, konkretnych ograniczeń, tj. wprowadzonych w oparciu o wymienione enumeratywnie przepisy art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3 p.e., a nie ogólnie za każdy przypadek niezastosowania się do tego rodzaju ograniczeń.

Sąd Okręgowy podniósł, że oparcie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 11 p.e. (dotyczącego ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzanych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów) nie było prawidłowe. Powodowi zarzucono bowiem niezastosowanie się do ograniczeń w dniu

10 sierpnia 2015 r., podczas gdy ograniczenia wprowadzone przez Radę Ministrów obowiązywały w okresie od 11 sierpnia 2015 r., od godz. 24:00, do 31 sierpnia 2015 r., do godz. 24:00.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, art. 11c ust. 3 p.e. nie mógł natomiast stanowić samoistnej podstawy do wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii. Przepis ten dotyczy bowiem obowiązków informacyjnych operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego w związku z wystąpieniem zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, a także obowiązku zgłoszenia konieczności wprowadzenia ograniczeń w trybie art. 11 ust. 7 p.e., to jest w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Przepis ten nie daje zaś podstaw do nałożenia na jakikolwiek podmiot, jakichkolwiek ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Odesłanie w art. 56 ust. 1 pkt 3a P.e. do przepisu art. 11c ust. 3 p.e. jest zatem „puste”.

Zdaniem Sądu Okręgowego, bezpodstawne było również oparcie zaskarżonej decyzji na art. 11d ust. 3 p.e. Sąd pierwszej instancji podniósł, że przepis ten nie stanowi rozwinięcia uprawnień OSP, wskazanych w art. 11c ust. 2 pkt 1 i 2 p.e., poprzez określenie sposobu realizacji wprowadzonych ograniczeń. Norma ta dotyczy możliwości ograniczenia przez operatorów systemu elektroenergetycznego (a nie OSP) świadczonych przez nich usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, w zakresie niezbędnym do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw.

W konsekwencji, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że wymienione w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji) przepisy art. 11c ust. 3 p.e. i art. 11d ust. 3 p.e. nie mogą stanowić samoistnej podstawy prawnej wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w trybie polecenia OSP. Podstawę taką stanowić może co najwyżej art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., który nie został jednak uwzględniony w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Oznacza to, że niezastosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na polecenie OSP w oparciu o art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. (tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie) nie podlega sankcjonowaniu na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

Sąd Okręgowy podkreślił, że nałożenie kary w przypadku niezastosowania się do ograniczeń, wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., wymagałoby zastosowania wykładni rozszerzającej art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., co w tym przypadku należy uznać za niedopuszczalne. Kary pieniężne, wymierzane na podstawie ustawy Prawo energetyczne, stanowią bowiem rodzaj sankcji administracyjnokarnej, co oznacza, że winny być stosowane przez organy administracji publicznej w sposób ścisły i precyzyjny, tzn. dokładnie odpowiadający normie prawnej bez stosowania wykładni rozszerzającej, analogii, czy domniemań.

Z powyższych względów Sąd pierwszej instancji uznał, że wobec braku podstawy prawnej do nałożenia kary pieniężnej za niezastosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na polecenie OSP w oparciu o art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., konieczne było uchylenie zaskarżonej decyzji.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie wniósł Prezes URE, zaskarżając go w całości i zarzucając:

1) błędną wykładnię art. 56 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 11, art. 11c ust. 3, art. 11d ust. 3 oraz w związku z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., poprzez wyłączenie z zakresu sankcjonowania niedostosowania się przez Powoda do ograniczeń w poborze energii elektrycznej, wprowadzonych przez OSP w dniach 10 i 11 sierpnia 2015 r., podczas gdy powyższe przepisy dają jednoznaczną podstawę do przypisania Powodowi popełnienia zarzucanego mu deliktu administracyjnego i wymierzenia mu z tego tytułu kary pieniężnej;

2) naruszenie art. 1 ust. 2 w związku z art. 3 pkt 16-16b i 16d w związku z art. 3 pkt 24 w związku z art. 11c ust. 2 pkt 2 w związku z art. 11d ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez nieuwzględnienie wskazanych przepisów o charakterze systemowym i w konsekwencji błędną wykładnię językową przepisów sankcyjnych - godzącą również w zasadnicze, aksjologiczne cele regulacji zmierzającej do zapewnienia państwu bezpieczeństwa energetycznego - polegającą na przyjęciu stanowiska, że obowiązek dostosowania się przez odbiorców energii elektrycznej do ograniczeń w dostarczaniu i poborze tej energii, wprowadzonych przez OSP na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 w związku z art. 11d ust. 3 p.e., nie podlega sankcji wskazanej w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.;

3) naruszenie art. 56 ust. 2 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez jego niezastosowanie, mimo wypełnienia przez Powoda hipotezy normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., w związku z niedostosowaniem się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej, wprowadzonych przez OSP.

Powód wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Wyrokiem z 20 listopada 2020 r., VII AGa 241/20, Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że w punkcie pierwszym oddalił odwołanie, zaś w punkcie drugim zasądził od powodowej Spółki na rzecz Prezesa URE 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt I); oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt II).

Z poczynionych przez Sąd Apelacyjny dodatkowych ustaleń wynika, że w analizowanej sprawie sporny plan wprowadzania ograniczeń poboru energii opracowany był przez operatora systemu dystrybucyjnego – P.2 SA (dalej: OSD) i uzgodniony z OSP. P. sp. z o.o. była przy tym odbiorcą energii elektrycznej, którego dotyczyły ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii, ujęte w tym planie. Sąd Apelacyjny ustalił jednocześnie, że na podstawie umowy łączącej powodową Spółkę ze sprzedawcą energii (tj. P.3 Spółką Akcyjną) – posiadającym umowę o świadczenie usług dystrybucji z OSD, którego funkcję pełniła z kolei P.2 SA – Powód (jako odbiorca energii) ze swej strony zobowiązał się dostosować do ograniczeń wprowadzonych zgodnie z aktami wykonawczymi do ustawy Prawo energetyczne, przy czym obowiązek dostosowania się do poboru mocy obowiązywał w dwóch przypadkach: (i) gdy OSD poinformował o tym na piśmie, oraz (ii) gdy wprowadzono ograniczenia zgodnie z aktami wykonawczymi do ustawy Prawo energetyczne. Biorąc pod uwagę, że ww. umowa nie przewidywała szczególnej formy powiadamiania o ograniczeniach w poborze energii elektrycznej, oraz uwzględniając, że Rozporządzenie z 2007 r. stanowiło akt wykonawczy do ustawy Prawo energetyczne, do przestrzegania którego zobowiązał się Odbiorca, Sąd Apelacyjny nie miał wątpliwości, że zobowiązanie powodowej Spółki do dostosowania się do poboru energii elektrycznej zaktualizowało się przy podaniu przez operatora do publicznej wiadomości informacji o ograniczeniu w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Ograniczenie w poborze energii zakomunikowane

przez OSP było bowiem równoznaczne ze zobowiązaniem OSD do ograniczenia usługi dystrybucji z mocy art. 11d ust. 3 p.e. oraz z przyjęciem obowiązku ograniczenia poboru energii przez Odbiorcę w konsekwencji ograniczenia w świadczonej usłudze dystrybucji. Sąd Apelacyjny ustalił jednocześnie, że z treści pisma z akt postępowania administracyjnego wynikało, że Powód wiedział o ograniczeniach poboru energii elektrycznej, obowiązujących w dniach 10-31 sierpnia 2015 r., o których poinformował zresztą swoich najemców. W oparciu o dokument w postaci dziennika korespondencji wychodzącej z P. SA z lipca 2014 r. Sąd Apelacyjny ustalił także, że plan wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, który obowiązywał Odbiorcę w okresie od 10 do 31 sierpnia 2015 r., został do niego wysłany listem zwykłym. Sąd Apelacyjny zakwestionował tym samym ocenę Sądu pierwszej instancji o niewykazaniu przez Pozwanego okoliczności wysłania Powodowi planu ograniczeń. Sąd odwoławczy uznał zatem, że OSD przekazał Odbiorcy informacje o wartościach stopni zasilania, wynikające z planu wprowadzania ograniczeń poboru mocy, obowiązujących od 10 do 31 sierpnia 2015 r.

W świetle ustalonych wyżej okoliczności faktycznych, Sąd Apelacyjny zważył, że co do zasady ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia Rada Ministrów w drodze delegacji, opartej na art. 11 p.e. Wyrazem tej delegacji jest Rozporządzenie z 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła. Tylko jako wyjątek dla zastrzeżonych kompetencji Rady Ministrów, uprawnienie wprowadzenia ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiada OSP. Przypadek ten jest zdefiniowany w art. 11c ust. 2 p.e., który to przepis daje prawo OSP zareagowania na zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej poprzez wprowadzenie ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Przy czym szczegółowo formy ograniczeń zostały określone w art. 11 ust. 3 p.e.

Odnosząc się do korelacji pomiędzy podstawą prawną do wprowadzenia przez OSP ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na określony czas, którą daje art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., a procesem ich wdrożenia, Sąd

Apelacyjny podniósł, że gdy już wystąpi zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, zgodnie z art. 11d ust. 1 p.e., OSP podejmuje działania, polegające między innymi na wydaniu właściwemu operatorowi systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego polecenia zmniejszenia ilości pobieranej energii elektrycznej przez odbiorów końcowych przyłączonych do sieci dystrybucyjnej na tym obszarze. Wówczas w myśl art. 11d ust. 2 p.e. użytkownicy systemu, w tym odbiorcy energii elektrycznej, są obowiązani stosować się do poleceń systemu elektroenergetycznego, o ile wykonanie tych poleceń nie stwarza bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia.

Przechodząc do wykładni art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 lipca 2021 r.), Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że redakcja powołanego przepisu jest niewłaściwa. Na podstawie art. 11d ust. 3 p.e. nie ma bowiem literalnie możliwości wprowadzenia ograniczenia w dostawie i poborze energii, tylko ograniczenia w świadczonych usługach, które są pochodną ograniczeń w dostawie i poborze energii. Niemniej, jak wskazał Sąd Apelacyjny, z punktu widzenia odbiorcy końcowego, wobec którego zastosowano art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., znaczenie ma nałożone ograniczenie w poborze energii z sieci, do której jest podłączony. Adresatem ograniczenia poboru energii jest odbiorca końcowy. W konsekwencji więc ten, kto nie stosuje się do ograniczeń w poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11d ust. 3 p.e., podlega karze.

Odnosząc się szczegółowo do znaczenia normatywnego art. 11d ust. 3 p.e., Sąd Apelacyjny podniósł, że przepis ten jest skierowany do operatorów systemów elektroenergetycznych (nie tylko OSP), którzy w okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej mogą wprowadzić ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Według Sądu Apelacyjnego, art. 11d ust. 3 p.e. należy interpretować w ten sposób, że operator systemu (każdego) może podjąć działanie w postaci ograniczenia w świadczonych usługach tylko wtedy, gdy wystąpiło zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, a o tym czy wystąpiło zagrożenie decyduje albo rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 11 ust. 6 lub art. 11 ust. 7, albo – wyjątkowo – OSP, zanim zostanie wydane rozporządzenie z art. 11

ust. 7 p.e. Gdy decyzją operatora przesyłowego jest ograniczenie w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, a więc ograniczenie maksymalnego poboru mocy elektrycznej, operator systemu (albo przesyłowego albo dystrybucyjnego) może na jej podstawie wprowadzić ograniczenia – w zakresie niezbędnym do usunięcia zagrożenia – w swoich usługach: czy to przesyłania, czy to dystrybucji. Polecenie OSP musi być przy tym implementowane przez operatora systemu dystrybucyjnego do swojej sieci. W przeciwnym razie nie zadziała przeciwdziałanie zagrożenia bezpieczeństwa. Jeśli zatem odbiorcy końcowemu świadczy usługi operator systemu dystrybucyjnego, operator tenże, na podstawie art. 11d ust. 3 p.e., w oparciu o decyzję OSP wydaną na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., wprowadza ograniczenia w usłudze dystrybucji. Plan wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej stanowi tym samym podstawę dla operatora systemu dystrybucyjnego do działania w postaci ograniczenia w świadczonej usłudze dystrybucji, i takie działanie operatora przewiduje art. 11d ust. 3 p.e. Polecenie OSP wydane na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. stanowi zatem podstawę dla zastosowania planu jako ograniczenia w usłudze dystrybucji przez operatora systemu dystrybucji.

Ograniczenie wprowadzone na podstawie art. 11d ust. 3 p.e. jest zatem albo wykonaniem polecenia OSP przez operatora systemu dystrybucyjnego, albo samodzielną decyzją operatora świadczącego usługi dystrybucji energii elektrycznej w zakresie niezbędnym do usunięcia zagrożenia.

W konsekwencji, zdaniem Sądu Apelacyjnego, karze pieniężnej, określonej w przepisie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 lipca 2021 r.), podlega podmiot, który nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii wydanych zarówno przez operatora systemu dystrybucyjnego, jak również OSP, jako operatora wprowadzającego ograniczenia zgodnie z aktami wykonawczymi do ustawy Prawo energetyczne. W obu przypadkach pobór energii przez odbiorcę jest bowiem zmniejszony do dopuszczalnych maksymalnych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, ujętych w planach opracowanych zgodnie z umowami. Do takich ograniczeń odbiorca ma zatem obowiązek się dostosować.

Sąd drugiej instancji podkreślił jednocześnie, że niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń w poborze energii skutkuje pobieraniem przez niego z sieci energii elektrycznej w ilości większej niż wynikające z planu ograniczeń. Niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń dostarczenia i poboru energii wymusza w konsekwencji zwiększoną generację energii elektrycznej w celu zbilansowania systemu, co uniemożliwia planowe zmniejszenie obciążenia sieci elektroenergetycznych.

Sąd odwoławczy zwrócił również uwagę, że wielkości określające poziomy wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, poprzez ograniczenie poboru mocy, ujęte są w planach wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, o których mowa w przepisach Rozporządzenia z 2007 r. Stosownie do § 3 Rozporządzenia z 2007 r. plany ograniczeń zobowiązani są sporządzać operatorzy. Podlegają one corocznej aktualizacji w terminie do 31 sierpnia. Plany ograniczeń i ich aktualizacje są przy tym konsultowane z Prezesem URE - jeżeli są opracowywane przez operatorów systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub właściwym operatorem systemu przesyłowego elektroenergetycznego - jeżeli są opracowywane przez operatorów systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych lub operatorów elektroenergetycznych systemów połączonych.

Odnosząc się do wymiaru kary, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko organu regulacyjnego, że szkodliwość czynu, jakiego dopuściła się powoda Spółka, była znaczna. Podniósł, że sytuacja, która wystąpiła w Krajowym Systemie Energetycznym w sierpniu 2015 r. miała związek ze zjawiskami atmosferycznymi. Pobór energii bez ograniczeń sprowadzał realne zagrożenie bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej w całym kraju. Sąd Apelacyjny podkreślił przy tym, że naruszonym dobrem jest bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej, bowiem właśnie w celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej operator systemu przesyłowego wydał ograniczenia w dostawach i poborze energii. Jednocześnie Sąd Apelacyjny uznał, że przyjęta metodologia wymiaru kary jako iloczyn 3 000 zł i łącznego przekroczenia mocy odpowiadającego ilości MW w poszczególnych godzinach doby, zaokrąglony w dół

do pełnych złotych ($5,6547250 \times 3\,000 \text{ zł} = 16\,964 \text{ zł}$), jest adekwatna do naruszenia. Sąd drugiej instancji dostrzegł przy tym, że przy ustalaniu mnożnika Prezes URE wziął pod uwagę poziom najwyższej możliwej ceny rozliczeniowej za 1 MW energii elektrycznej na rynku bilansującym, to jest 1 500 zł odnotowanej 7 stycznia 2016 r, której to wartości należałoby się spodziewać przy ograniczonej podaży energii elektrycznej w okresie 10-31 sierpnia 2015 r. Ze względu na funkcję represyjną kary, mnożnik został podwojony. W konsekwencji, Sąd Apelacyjny uznał, że sposób wyznaczenia wartości kary był transparentny, a jej wysokość warunkuje przekroczenie mocy w poszczególnych godzinach doby wyrażone w MW.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wniósł Powód, zaskarżając go w całości. W skardze kasacyjnej Powód zarzucił:

I. naruszenie prawa materialnego, to jest:

1) art. 11c ust. 3 oraz art. 11d ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na błędnym przyjęciu przez Sąd Apelacyjny, że przepisy te stanowią samoistną podstawę do nałożenia kary na odbiorcę końcowego, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., podczas gdy prawidłowa wykładnia art. 11c ust. 3 oraz art. 11d ust. 3 p.e. nakazuje stwierdzić, że przepisy te nie stanowią samoistnej podstawy prawnej wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w trybie polecenia OSP i jako takie nie mogą być podstawą do nałożenia kary na odbiorcę końcowego na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.;

2) art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie przez Sąd Apelacyjny, że w niniejszej sprawie zachodziły podstawy do nałożenia na Powoda kary pieniężnej, podczas gdy Powodowi nie został doręczony plan ograniczeń poboru mocy w okresie od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., do którego niezastosowanie się było podstawą nałożenia na Powoda kary pieniężnej;

3) art. 56 ust. 3 p.e., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i wymierzenie Powodowi zbyt wygórowanej kary, nieuwzględniającej stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania podmiotu oraz możliwości finansowych Powoda;

II. naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

4) art. art. 233 § 1 w związku z art. 232 k.p.c., poprzez brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego i dowolne ustalenie przez Sąd Apelacyjny, jakoby Pozwany poinformował Powoda o ograniczeniach poboru energii elektrycznej w dniach 10-31 sierpnia 2015 r., podczas gdy Pozwany nie udowodnił, że Powodowi doręczono plan ograniczeń poboru mocy w okresie od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., co było obowiązkiem operatora, przez co okoliczność ta nie została udowodniona zgodnie z zasadą ciężaru dowodu.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji Pozwanego. W każdym wypadku skarżący wniósł również o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania za obie instancje oraz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Prezes URE w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie w całości – jako pozbawionej uzasadnionych podstaw – oraz o zasądzenie od Powoda na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Analizując zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia art. 11c ust. 3 oraz art. 11d ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., w pierwszej kolejności wskazać należy, że powołany przez skarżącego art. 11c ust. 3 p.e., traktujący o obowiązku powiadomienia przez operatora systemu elektroenergetycznego ministra właściwego ds. energii oraz Prezesa URE o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej oraz podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia tego zagrożenia, jak też o obowiązku zgłoszenia konieczności wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e., nie stanowił podstawy

materialnoprawnej wydania zaskarżonej decyzji Prezesa URE i nałożenia na Powoda spornej kary pieniężnej. Przekonuje o tym treść samej decyzji z 17 listopada 2017 r. Z tych przyczyn zarzut skargi w tym zakresie w sposób oczywisty uchyla się spod kontroli kasacyjnej.

Odnosząc się do wykładni art. 11d ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. i relacji art. 11d ust. 3 do art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., należy przyznać rację skarżącemu, że zakres przedmiotowy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania zaskarżonej decyzji), w którym stypizowano delikt, polegający na niezastosowaniu się do wprowadzonych urzędowo ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, budzi wątpliwości w orzecznictwie.

W judykaturze sądów powszechnych można spotkać się z poglądem, że art. 11d ust. 3 p.e. nie stanowi samoistnej podstawy do wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii. Nie stanowi on bowiem rozwinięcia uprawnień OSP, wskazanych w art. 11c ust. 2 p.e., poprzez określenie sposobu realizacji wprowadzonych ograniczeń. Nie podlega jednocześnie sankcji administracyjnoprawnej, wskazanej w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., naruszenie obowiązku dostosowania się przez odbiorców energii elektrycznej do ograniczeń w dostarczaniu i poborze tej energii, wprowadzonych przez OSP na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., skoro zakresem hipotezy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie jest objęty powołany wyżej przepis. Podnosi się przy tym, że wykładnia wskazująca na funkcjonalną zależność pomiędzy art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 11d ust. 3 p.e. ma charakter niedozwolonej wykładni rozszerzającej. Stanowisko to opiera się na założeniu, że przepis przewidujący możliwość nałożenia na podmiot sankcji karnoadministracyjnej wymaga precyzyjnego określenia przez ustawodawcę zasad i przesłanek odpowiedzialności. Przepisy o charakterze karnoadministracyjnym muszą być stosowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Takie stanowisko zajął choćby Sąd pierwszej instancji w niniejszej sprawie (zob. też m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 31 grudnia 2018 r., XVII AmE 46/17).

Niemniej w najnowszym orzecznictwie zdaje się dominować stanowisko, że granice przedmiotowe zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym na moment wydania zaskarżonej decyzji) są szersze,

a uprawnienia przewidziane w przepisie art. 11d ust. 3 p.e. stanowią jednak rozwinięcie uprawnień OSP wskazanych w art. 11c ust. 2 p.e. Tym samym art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. uprawnia do nałożenia kary również za niezastosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Zwolennicy tego poglądu przekonują, że przepisy art. 56 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 11, art. 11c ust. 3, art. 11d ust. 3 oraz w związku z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. należy odczytywać łącznie, gdyż dopiero wspólna ich wykładnia pozwala odkodować normy w nich zawarte. Taki kierunek wykładni art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym na moment wydania zaskarżonej decyzji) został zaprezentowany m.in. przez Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie, jak też w innych judykatach (zob. m.in. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 14 grudnia 2020 r., VII AGa 226/19; 25 marca 2021 r., VII AGa 920/19; 25 marca 2021 r., VII AGa 825/19; 29 marca 2021 r., VII AGa 471/19; 31 marca 2022 r., VII AGa 1011/21).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela ostatecznie kierunek wykładni art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 lipca 2021 r.), przyjęty przez Sąd drugiej instancji, zgodnie z którym niezastosowanie się do ograniczeń poboru energii, wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., może uprawniać do nałożenia kary pieniężnej.

Wprawdzie wynik wykładni językowej art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 lipca 2021 r.) przemawia za stanowiskiem, że sankcji pieniężnej na mocy tego przepisu podlega jedynie ten, kto nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie enumeratywnie wymienionych w nim przepisów, tj. art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3 p.e. Zakresem hipotezy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie są natomiast objęte tego rodzaju ograniczenia wprowadzone przez OSP na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Niemniej, zdaniem Sądu Najwyższego, przy interpretacji art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 lipca 2021 r.) niewłaściwe byłoby poprzestanie wyłącznie na wykładni językowej, lecz konieczne jest w tym przypadku sięgnięcie do wykładni funkcjonalnej, systemowej i celowościowej.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym podziela przy tym ugruntowane w judykaturze stanowisko, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza, że w tym procesie wolno zignorować wykładnię systemową, funkcjonalną lub historyczną (zob. uchwały Sądu Najwyższego z: 17 września 2015 r., III UZP 7/15; 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07). Orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszcza bowiem możliwość posługiwania się wykładnią systemową celem dookreślenia znaczenia, jakie należy nadać poszczególnym jednostkom redakcyjnym przepisów o karach pieniężnych, w sytuacji gdy ustawodawca tworzy obszerną listę deliktów administracyjnych odnoszących się tylko do niektórych obowiązków administracyjnych przewidzianych w prawie regulacyjnym. Pomimo obowiązującego w postępowaniach odwoławczych od decyzji nakładających kary pieniężne wymogu zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego standardu ochrony ich praw (zmierzającego do spełnienia standardów funkcjonujących w prawie karnym), Sąd Najwyższy dopuszcza także wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów prawa regulacyjnego odnoszących się do samego obowiązku administracyjnego, który sankcjonowany jest karą pieniężną (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15).

Analizując aspekty wykładni funkcjonalnej art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. i art. 11d ust. 3 p.e., wskazać należy, że niezaprzeczalnie intencją ustawodawcy jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa energetycznego w pełnym wymiarze. Legalną definicję pojęcia bezpieczeństwa energetycznego zawiera art. 3 pkt 16 p.e. W przepisie tym zjawisko bezpieczeństwa energetycznego zostało zdefiniowane jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska.

Podkreślenia wymaga, że bezpieczeństwo energetyczne stanowi również element sfery bezpieczeństwa podlegającej ochronie na podstawie art. 5 Konstytucji RP. Przy czym trafnie podnosi się w orzecznictwie, że wyrazem odpowiedzialności władzy publicznej za bezpieczeństwo energetyczne jest m.in. ochrona infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy

z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 261, 583), której częścią składową jest infrastruktura elektroenergetyczna, w tym w szczególności sieci w znaczeniu wynikającym z art. 3 pkt 11 p.e. Istotny instrument dla zapewnienia tego bezpieczeństwa stanowi także wprowadzanie przez operatorów systemu przesyłowego ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej oraz stosowanie szeregu innych, uregulowanych prawem powszechnie obowiązującym, uprawnień operatorskich (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 marca 2021 r., VII AGa 920/19).

Należy mieć również na względzie rolę operatorów systemu elektroenergetycznego w ochronie infrastruktury krytycznej. Operatorzy systemów elektroenergetycznych są odpowiedzialni m.in. za ruch sieciowy w sieciowych systemach energetycznych, za bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tych systemów, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci, którymi zarządzają, w tym połączeń międzysystemowych. Odpowiedzialność ta polega na scentralizowaniu podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania sieci, np. w zakresie ruchu sieciowego, bilansowania systemu, zarządzania ograniczeniami systemowymi (zob. art. 3 pkt 19, 23a i 23b p.e.). Zakres odpowiedzialności operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego określa art. 9c ust. 2 p.e., z kolei operatora systemu dystrybucyjnego - art. 9c ust. 3 p.e. Niewątpliwie przy tym podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej (poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej) należy kwalifikować jako podstawowe zadanie operatora systemu przesyłowego, skoro wskazane zostało przez ustawodawcę na pierwszym miejscu wśród wszystkich jego zadań (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 grudnia 2020 r., VII AGa 226/19).

Jednocześnie należy zgodzić się z Pozwanym, że niewątpliwie *ratio legis* powołanych przepisów art. 56 ust. 1 pkt 3a, art. 11d ust. 3 oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i zapobieżenie załamaniu Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

Powyższe okoliczności, w tym intencje, które przyświecały ustawodawcy uchwalającemu ustawę Prawo energetyczne, przekonują, że prezentowana przez Powoda wykładnia ww. przepisów art. 56 ust. 1 pkt 3a (w brzmieniu obowiązującym na moment wydania zaskarżonej decyzji), art. 11d ust. 3 oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., sprowadzająca się do niemożności nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa URE za niedostosowanie się do ograniczeń, wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., jawi się jako pozbawiona racjonalnych podstaw i sprzeczna z wyżej wymienionymi podstawowymi wartościami społecznymi i gospodarczymi państwa oraz celem wskazanej regulacji.

Do analogicznego wniosku, wbrew wynikom wykładni językowej, prowadzi wykładnia systemowa wspomnianych przepisów.

W judykaturze prezentowany jest trafny kierunek interpretacyjny, że art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., stanowiący o wprowadzaniu przez OSP ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, i art. 11d ust 3 p.e., przewidujący z kolei możliwość wprowadzenia przez operatorów systemu elektroenergetycznego ograniczeń w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, pozostają ze sobą w funkcjonalnym związku.

O tym, że przepisy te są ze sobą powiązane funkcjonalnie, a między zakresami ich obowiązywania istnieje ścisła zależność, przekonuje redakcja powołanych przepisów, wskazująca analogiczne hipotezy ich stosowania (w przypadku art. 11c ust. 2 p.e. – „w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej”; zaś w odniesieniu do art. 11d ust. 3 p.e. – „w okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej”).

Powyższa konkluzja o wzajemnych relacjach zachodzących między wyżej wymienionymi przepisami znajduje potwierdzenie również w uzasadnieniu ustawy z 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, poz. 104), która wprowadziła powołane wyżej przepisy art. 11c i art. 11d p.e. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że „(...) dodane art. 11c-11f p.e. zawierają dodatkowe przepisy dotyczące postępowania w sytuacjach zagrożenia dla funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, które mogą

wystąpić nagle i wymagają natychmiastowych działań operatorów systemów elektroenergetycznych dla zapobieżenia skutkom tych zagrożeń, a także zadania w zakresie bezpieczeństwa operacyjnego sieci elektroenergetycznej.” (Druk Sejmowy nr 2176, s. 32).

Prawidłowy jest przy tym wniosek, że przepisy art. 11d p.e., w tym art. 11d ust. 3 p.e., wskazują środki i sposoby działania przez operatora systemu przesyłowego, stanowiąc w istocie rozwinięcie generalnych dyrektyw postępowania przewidzianych w art. 11c ust. 2 p.e. (odpowiednio art. 11c ust. 2 pkt 1 w związku z art. 11d ust. 1 p.e. oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 w związku z art. 11d ust. 3 p.e.). Przepis art. 11d ust. 1 p.e. określa bowiem uprawnienia operatora systemu przesyłowego względem innych użytkowników systemu w celu wykonania art. 11c ust. 2 pkt 1 p.e., zaś art. 11d ust. 3 p.e. zezwala na wykonywanie usług przesyłania i dystrybucji w sposób odpowiadający treści art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Przepisy art. 11d ust. 1 i 3 p.e. dostarczają zatem operatorowi systemu przesyłowego instrumenty reagowania na wypadek sytuacji przewidzianych w art. 11c ust. 2 p.e. (zob. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 25 marca 2021 r. VII AGa 920/19; 14 grudnia 2020 r., VII AGa 226/19).

W orzecznictwie trafnie akcentuje się również, że na mocy art. 11d ust. 3 p.e. (traktującego dosłownie o wprowadzaniu ograniczeń „w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii”) wprowadzane są w istocie ograniczenia „w dostarczaniu i poborze energii” w rozumieniu art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Porównanie treści art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 11d ust. 3 oraz art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji) prowadzi bowiem do wniosku, że „ograniczenia świadczenia usług przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej” objęte są zakresem pojęcia „ograniczeń w jej dostarczaniu i poborze”. Należy podkreślić, że mechanizmy wprowadzania obu rodzajów ograniczeń są ze sobą ściśle związane. W sposób przekonujący wyjaśnił to Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wskazując, że ograniczenie wprowadzone na podstawie art. 11d ust. 3 p.e. jest albo wykonaniem polecenia OSP przez operatora systemu dystrybucyjnego, albo samodzielną decyzją operatora świadczącego usługi dystrybucji energii elektrycznej w zakresie niezbędnym do usunięcia zagrożenia. Jeżeli przy tym

odbiorcy końcowemu świadczy usługi operator systemu dystrybucyjnego, operator tenże, na podstawie art. 11d ust. 3 p.e., w oparciu o decyzję OSP wydaną na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., musi wprowadzić ograniczenia w usłudze przesyłania i dystrybucji. Taki mechanizm wskazuje wyraźnie, że ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej generalnie wymuszają potrzebę wprowadzenia ograniczeń w świadczeniu usług przesyłania i dystrybucji tej energii. Z kolei ograniczenia w świadczeniu usług przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej siłą rzeczy mają wpływ na proces dostarczania i pobór energii, przy czym niewątpliwie dostarczanie i pobór energii stanowi sposób jej przesyłania. Niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń w poborze skutkuje zatem pobieraniem przez niego z sieci energii elektrycznej w ilości większej niż wynikające z planu ograniczeń. Niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń dostarczenia i poboru energii wymusza w konsekwencji zwiększoną generację energii elektrycznej w celu zbilansowania systemu, co uniemożliwia planowe zmniejszenie obciążenia sieci elektroenergetycznych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 marca 2022 r., VII AGa 1011/21).

Z powyższych względów jako prawidłowy należy uznać kierunek interpretacyjny, zgodnie z którym znaczenia normatywne przedmiotowych regulacji prawnych, to jest art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11d ust. 3 p.e., pozostają ze sobą w ścisłym związku. W konsekwencji, należy zgodzić się z wyrażanym w orzecznictwie zapatrywaniem, że ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii, wskazane w art. 11d ust. 3 p.e., zawierają również ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii, ujęte w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., pochłaniając je niejako i stanowiąc ich realizację (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 marca 2022 r. VII AGa 1011/21). Oznacza to, że znamię deliktu z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w postaci naruszenia ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 11d ust. 3 p.e., zawiera w sobie również naruszenie ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e.

Wskazane wyżej argumenty pozwalają zatem przyjąć, że działanie odbiorcy, polegające na naruszeniu ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej ustanowionych przez operatora na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e.,

rodzą odpowiedzialność administracyjną po stronie odbiorcy na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

Za wyżej wskazaną interpretacją art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym na moment wydania zaskarżonej decyzji) przemawia nie tylko wykładnia funkcjonalna i systemowa, ale także wykładnia celowościowa, dopuszczalna ze względu na konieczność ochrony założenia racjonalności prawodawcy.

Założenie, że niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., nie jest sankcjonowane na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym na moment wydania zaskarżonej decyzji), niewątpliwie nie daje się pogodzić z postulatem racjonalności ustawodawcy i jawi się jako naruszające konstytucyjną zasadę równości.

Przyjęcie *stricte* językowej wykładni spornego art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. oznaczałaby bowiem, że odbiorca, który nie dostosował się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wprowadzonych przez OSP na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., byłby w lepszej sytuacji prawnej niż odbiorca, który przekroczył ograniczenia poboru mocy energii, wprowadzone choćby na podstawie art. 11 ust. 7 p.e. Nieprzestrzeganie ograniczeń, wprowadzonych w trybie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. przez OSP w nagłej, kryzysowej sytuacji, w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, nie podlegałoby bowiem odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Oznacza to, że wykonanie obowiązku dostosowania się do tego rodzaju ograniczeń wprowadzonych przez OSP zostałoby w tym przypadku pozostawione jedynie dobrej woli zobowiązanego (odbiorcy) i zależałoby wyłącznie od jego poczucia odpowiedzialności za interes społeczny (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 marca 2021 r., VII AGa 920/19). Podczas gdy naruszenie ograniczeń poboru energii, wprowadzonych w tym samym celu (tj. z zamiarem zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego państwa), jednak już w drodze rozporządzenia, podlegałoby jednak sankcjonowaniu na mocy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w pełnym zakresie.

Kierując się zatem wykładnią funkcjonalną, systemową i celowościową, należy uznać, że art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do lipca

2021 r.) może stanowić podstawę nałożenia kary pieniężnej na odbiorcę, który nie wypełnił obowiązku dostosowania się do ograniczeń poboru mocy energii, zarówno w przypadku, gdy ograniczenia te zostały ustanowione przez OSP na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., jak i gdy zostały wprowadzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Ostatecznie za powyższą konkluzją przemawia również aktualna redakcja art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., nadana ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1093), która weszła w życie 3 lipca 2021 r. Przepis ten aktualnie przewiduje, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 2 pkt 2 lub art. 11d ust. 3 p.e. Tym samym w wyniku nowelizacji art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. zastąpiono jedynie przepis art. 11c ust. 3 p.e. przepisem art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. W uzasadnieniu wyżej wymienionej ustawy nowelizującej, w odniesieniu do wymienionej regulacji prawnej, wskazano przy tym ogólnikowo, że „(...) projekt usuwa zidentyfikowane luki w prawie oraz doprecyzowuje przepisy wywołujące rozbieżności interpretacyjne.” (zob. Druk Sejmowy nr 808, s. 3). Uzasadnienie ustawy w przytoczonym fragmencie pozwala zatem na przyjęcie wniosku, że celem nowelizacji art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie było poszerzenie zakresu przedmiotowego tego unormowania, lecz jedynie doprecyzowanie jego treści.

Nie zasługiwały również na uwzględnienie zarzuty naruszenia prawa materialnego (art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.) oraz prawa procesowego (art. 233 § 1 w związku z art. 232 k.p.c.), odnoszące się do okoliczności niedoręczenia Powodowi planu ograniczeń poboru mocy w okresie od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. Redakcja powołanych zarzutów kasacyjnych wskazuje jednoznacznie, że zmierzają one w istocie do zakwestionowania poczynionych przez Sąd Apelacyjny w tym zakresie ustaleń faktycznych. Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zaś zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowane jest przy tym stanowisko, że skarga kasacyjna nie może być oparta na zarzucie naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., określającego kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (por. choćby wyroki Sądu Najwyższego z: 23 września 2005 r.,

III CSK 13/05; 24 listopada 2005 r., IV CSK 241/05; 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06; 8 października 2009 r., II CSK 222/09; postanowienie Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2021 r., I CSK 558/20).

Wreszcie niezasadny okazał się zarzut naruszenia art. 56 ust. 3 p.e., dotyczący wymierzenia Powodowi zbyt wygórowanej kary, nieuwzględniającej stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania oraz jego możliwości finansowych. Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że – wbrew argumentacji przywołanej przez skarżącego w uzasadnieniu skargi – powołany przez niego art. 56 ust. 3 p.e. nie odnosi się do dyrektyw wymiaru kary w postaci stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowego zachowania podmiotu (te zostały bowiem określone w art. 56 ust. 6 p.e.), ani nie reguluje instytucji odstąpienia od wymierzenia kary (ta została bowiem unormowana w art. 56 ust. 6a p.e.), lecz przewiduje jedynie górny pułap dopuszczalnej sankcji pieniężnej, wskazując, że wysokość kary pieniężnej 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. Skarżący w skardze nie podniósł przy tym żadnych okoliczności, które świadczyłyby, że wymierzona zaskarżoną decyzją kara przekracza jego możliwości finansowe.

Niezależnie od powyższego, podkreślenia wymaga, że w ramach sądowej kontroli wymiaru kary nałożonej przez organ (regulacyjny czy antymonopolowy) Sąd Najwyższy nie ma kognicji do ustalania, czy określony poziom kary pieniężnej jest w okolicznościach faktycznych sprawy właściwy, lecz w ramach kontroli kasacyjnej ma on obowiązek zweryfikować jedynie, czy orzekając w tym przedmiocie sąd drugiej instancji w sposób zgodny z obowiązującymi unormowaniami umotywował swoje stanowisko w tym zakresie (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 2 czerwca 2022 r., I NSKP 3/21).

Wskazując na powyższe, należy stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego spełnia powyższe wymagania w zakresie sądowej kontroli zasadności zastosowanej wobec Powoda kary pieniężnej. W uzasadnieniu

zaskarżonego wyroku przedstawiona bowiem została szczegółowa argumentacja Sądu drugiej instancji zawierająca ocenę i uzasadnienie czynników, jakie zostały wzięte pod uwagę przy dokonywaniu analizy proporcjonalności wymierzonej kary.

Z powyższych względów, na podstawie 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 i § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265).

[as]